

Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags und ihre Folgen

Müller, Harald

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, H. (2005). *Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags und ihre Folgen*. (HSFK-Report, 4/2005). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284138>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Harald Müller

Vertrag im Zerfall?

**Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des
Nichtverbreitungsvertrags und ihre Folgen**

HSFK-Report 4/2005



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

Dieser Report entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Antinomien demokratischer Rüstungskontrolle in den neunziger Jahren“

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt
Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481
Email: mueller@hsfk.de
Internet: www.hsfk.de

ISBN: 3-937829-17-2

Euro 6,--

Zusammenfassung

Die Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) endete im Mai 2005 in einem vorbildlosen Desaster. Eine völlig zerstrittene und uneinige Vertragsgemeinschaft konnte sich nur mit letzter Mühe wenigstens auf ein rein prozedurales Abschlussdokument, nicht aber auf eine inhaltliche Konsenserklärung einigen. Anders als in früheren, erfolglos verlaufenen Konferenzen stritten die Parteien nicht über einen oder einige wenige Punkte, sondern konnten sich quer durch die Vertragsthematik auf gar nichts einigen. Kennzeichnend für den deprimierenden Konferenzverlauf war die Tatsache, dass mehr als drei Viertel des Geschehens durch den Streit über Verfahrensfragen bestimmt wurden.

Ausgangspunkt der Misere war die Weigerung der USA bereits im Vorbereitungsprozess (mit stillschweigender Unterstützung Frankreichs), den hart errungenen Kompromiss der Überprüfungskonferenz von 2000 mit seinem Abrüstungsprogramm der „dreizehn Schritte“ anzuerkennen. Ja, sogar seine Erwähnung lehnten sie ab. Als Folge dieser Verweigerungshaltung verhärtete sich die Position der Blockfreien Staaten, die angesichts der Abrüstungsverweigerung der Kernwaffenstaaten ihrerseits jede Stärkung der Nichtverbreitungsaspekte des Regimes – Verifikation, Exportkontrollen, Verurteilung von Vertragsbrechern, institutionelle Reform – ablehnten. Den prozeduralen Manövern der USA standen ebensolche Ägyptens und Irans gegenüber. Zwischen den Extremen der beiden Seiten wurde die möglicherweise kompromissbereite Mitte zerrieben.

Die EU spielte auf der Konferenz als Mittler und Überwinder von Blockaden eine vergleichsweise positive und effektive Rolle. Dies lag maßgeblich am Geschick der deutschen Verhandlungsleitung, der es immer wieder gelang, Einigkeit in der Europäischen Union herzustellen, um die prozeduralen Barrieren aus dem Wege zu räumen. War die Haltung der EU erst einmal geschlossen, lenkte auch die amerikanische Delegation ein: Sie wollte ein Scheitern nicht allein verantworten.

Die Bush-Regierung sieht den Vertrag für die eigenen Nichtverbreitungsanstrengungen nur mehr als nebenrangig an. Selektive „Initiativen“ in Gestalt der „Koalition der Willigen“ sowie Maßnahmen der militärischen Counterproliferation haben gegenüber rechtsförmigen Instrumenten Priorität. Der NVV ist heute willkommen als Berufungsgrundlage für diese anderen Wege, soll aber keinesfalls dazu führen, dass durch Kompromissbildung (vor allem im Kontext der nuklearen Abrüstung) amerikanische Handlungsfreiheit eingeschränkt wird. Ohne solche Konzessionen lässt sich jedoch innerhalb der Vertragsgemeinschaft keine Einigkeit herstellen.

Maßgebliche Entwicklungsländer fragen sich heute nach dem Nutzen des NVV für die eigenen Interessen; am beunruhigendsten nimmt sich diese neue Haltung bei Ägypten aus, denn dort könnte es auch auf verstärkte nukleare Ambitionen hindeuten. Der Iran versteht es, aus der Zerstrittenheit der Vertragsgemeinschaft Vorteile zu ziehen: Er kann in der Solidarität der Blockfreien Schutz suchen, der Druck, sich den europäischen Wünschen nach dem dauerhaften Einfrieren seiner Anreicherungsaktivitäten zu beugen, ist durch die zerstrittene Vertragsgemeinschaft gemindert; dies mag wiederum andere anrei-

zen, dem iranischen Beispiel zu folgen. Auch Nordkorea mag sich ermutigt fühlen, nach dem Vertragsaustritt seinen Status als angebliche Kernwaffenmacht zu festigen. Der Nichtverbreitung ist dies nicht zuträglich.

Weltpolitisch stellt diese Lage vor allen Dingen für die Volksrepublik China eine große Chance dar. Da China seine neu gewonnene Liebe zum Multilateralismus eloquent artikuliert und chinesische Positionen nahe an denen der Blockfreien liegen, erzielt es dort zunehmend politische Punktgewinne. Es lässt sich prognostizieren, dass sich auf diese Weise die chinesischen Beziehungen zu den arabischen Ländern, an der Spitze die zu Ägypten, in dem Maße verbessern, wie dort die Frustration über die amerikanische Politik und die Ressentiments gegen Washington anwachsen.

Das Zusammenspiel von zwei regionalen Nuklearkrisen – Nordkorea und Iran – mit den tiefen Gegensätzen der Vertragsparteien und einer Abwertung dieses Vertrags durch eine Reihe von Vertragsparteien birgt enorme Gefahren. Im schlimmsten Falle droht dem NVV die völlige Erosion durch schleichende Proliferation – motiviert durch Sicherheits- und Statuserwägungen – in bis zu zwanzig Staaten. Die Risiken für die globale Stabilität vermehren sich dadurch sprunghaft.

Deutsche Politik muss vor allem im Rahmen der EU danach streben, das Äußerste zu tun, um eine solchen Entwicklung zu verhindern. Deutschland und Europa müssen den Kontakt mit den wichtigsten Staaten in der blockfreien Welt intensivieren. Im bilateralen Verhältnis mit den USA, aber auch mit Frankreich, muss Berlin seine Sorge über die Folgen mangelnden Abrüstungswillen in aller Klarheit artikulieren. Die von der FDP ausgelöste Debatte über die taktischen Kernwaffen der NATO in Europa sollte man hingegen ruhig weiterführen; ihr Abzug käme den Wünschen der blockfreien Staaten entgegen, ohne die Sicherheit Deutschlands oder der NATO zu mindern.

Inhaltsverzeichnis

1.	Gescheiterte Konferenz: ein schwerer Schlag für die globale Sicherheit	1
2.	Die Ausgangslage: der Vertrag in der Krise	3
3.	Der Vorbereitungsprozess: ein Tanz im Kreise	6
4.	Der Konferenzverlauf	8
4.1	Streitpunkte der Generaldebatte	8
4.2	Verfahrenes Verfahren: zweieinhalb Konferenzwochen zu Prozedurfragen	10
4.3	Inhaltliche Arbeit – viereinhalb Tage!	13
4.3.1	Hauptausschuss I: Nonproliferation, Abrüstung, Sicherheitsgarantien	14
4.3.2	Hauptausschuss II: Verifikation, Exportkontrollen, Regionales	15
4.3.3	Hauptausschuss III: friedliche Nutzung der Kernenergie, Vertragsrücktritt, Sonstiges	16
4.4	Finale: Wieder im Prozedurkreis	17
5.	Lehren der Konferenz	19
5.1	Gründe für das Scheitern	19
5.2	Folgerungen für die Prozeduren	21
6.	Die Akteure	22
6.1	USA	22
6.2	Russland	23
6.3	China	24
6.4	Frankreich	25
6.5	Großbritannien	25
6.6	Europäische Union	26
6.7	New Agenda Coalition und die Blockfreien	27
6.8	Deutschland	29
6.9	Nichtregierungsorganisationen und Medien	29
7.	Die Folgen	30
	Anhang	34
1.	Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV)	34
2.	Überprüfungskonferenz 2000 zum Nichtverbreitungsvertrag: die 13 Schritte – Versprechen der Vertragsstaaten	38
3.	Normaler Ablauf einer Überprüfungskonferenz	41

1. Gescheiterte Konferenz: ein schwerer Schlag für die globale Sicherheit

Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) ist der Eckpfeiler globaler Sicherheitspolitik. Er hat maßgeblich dazu beigetragen, dass Präsident Kennedys Schreckensvision einer Welt mit zwanzig oder dreißig Kernwaffenstaaten und einer dramatisch erhöhten Atomkriegsgefahr bis heute nicht eingetroffen ist. Von der Stabilität des Vertrages hängt es ab, ob das auch so bleibt.¹ Diese Stabilität hat jetzt einen möglicherweise entscheidenden Schlag erlitten.

Vom 2.5. bis zum 27.5.2005 fand in New York die siebte Überprüfungskonferenz dieses Vertrages statt, der die große Staatenmehrheit zur Kernwaffen-Abstinenz und die Kernwaffenbesitzer zur Abrüstung verpflichtet. Die Konferenz endete ergebnislos und in heftigem Streit. Die Folgen sind negativ, riskant und im schlimmsten Fall fatal: Das Vertragsregime könnte gänzlich zusammenbrechen, und der Einsatz von Kernwaffen durch Staaten oder Terroristen in einem Zeitraum von zehn bis fünfzehn Jahren bedeutend wahrscheinlicher werden. Angesichts dieser Gefahrenlage ist es ein Skandal, dass – nahezu unbeobachtet von der Öffentlichkeit – ein möglicher Kompromiss zur Stärkung des Vertragsregimes aufgrund der Extrempositionen einiger weniger Akteure zerrieben wurde: auf der einen Seite die abrüstungsunwilligen Kernwaffenstaaten, v. a. die USA und Frankreich, die frühere Zugeständnisse widerriefen; auf der anderen Seite Staaten aus der blockfreien Bewegung, die entweder aus Frustration über die Politik der Kernwaffenstaaten (Ägypten), oder weil von einem geschwächten Vertragsregime weniger Druck auf ihre nationale Nuklearpolitik ausgeht (Iran), ein Scheitern der Konferenz für nützlicher hielten als eine Einigung.

Technische Barrieren verlieren als Hindernis nuklearer Weiterverbreitung immer weiter an Wert, je mehr moderne Technologie global zum Standard wird.² Umso wichtiger bleiben normative Barrieren, deren stärkste der NVV ist. Staaten, die über den Erwerb von Kernwaffen nachdenken, müssen ihre eigenen nationalen Motivationen – Sicherheit und Status – gegen die Nachteile, etwa Sanktionen, abwägen, die eine einige Vertragsgemeinschaft vereinbaren könnte.³ Diese normative Barriere ist im Mai 2005 deutlich geschwächt worden.

Der NVV von 1970 ist ein kurzer Vertrag, aber ein kompliziertes Gebilde. Er verbietet Nichtkernwaffenstaaten den Erwerb von Kernwaffen. Im Gegenzug versprechen die Kernwaffenmächte die Abrüstung ihrer Atomwaffen und sichern unbeeinträchtigte Ko-

1 Zur Bedeutung des NVV vgl. Harald Müller, David Fischer und Wolfgang Kötter, *Nuclear Non-Proliferation and Global Order*, Oxford, Oxford University Press 1994.

2 Wolfgang H. Reinicke, *Cooperative Security and the Political Economy of Nonproliferation*, in: Janne E. Nolan (Hg.), *Global Engagement, Cooperation and Security in the 21st Century*, Washington, D.C., Brookings 1994, S. 175-234.

3 Abram Chayes/Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge/Mass., Harvard University Press 1995.

operation in der friedlichen Nutzung der Kernenergie zu. Die Einhaltung der Vertragspflichten der nuklearen „Habenichtse“ wird überwacht, die der Kernwaffenstaaten nicht. Im Vertragszusammenhang spielen überdies weitere umstrittene politische Fragen eine Rolle: Exportkontrollen, regionale Fragen einschließlich kernwaffenfreier Zonen, und negative Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten (d.h. das Versprechen der Nuklearmächte, sie weder nuklear zu bedrohen noch anzugreifen).⁴ Ursprünglich auf 25 Jahre befristet, wurde der Vertrag 1995 einvernehmlich unbegrenzt verlängert. Im Gegenzug versprachen die Kernwaffenstaaten konkrete Abrüstungsschritte (z.B. einen Teststoppvertrag), ein umfassenderer Überprüfungsprozess wurde installiert und eine Resolution zum Nahen Osten bot die Aussicht auf energischere Anstrengungen, dort eine kernwaffenfreie Zone einzurichten.⁵

Im Normalfall beginnt eine Überprüfungskonferenz mit der Generaldebatte, in der (meist hochrangige) Staatenvertreter ihr allgemeines Verhältnis zum Vertrag, und ihre Wünsche für seine weitere Gestaltung äußern. Noch während der Generaldebatte starten die drei Hauptausschüsse (HA) ihre Arbeit. Dort wird über die Schlusserklärung verhandelt. Hauptausschuss I konzentriert sich auf Nichtverbreitung und Abrüstung, HA II behandelt vorrangig Verifikation und Exportkontrollen, HA III diskutiert die friedliche Nutzung der Kernenergie. Ihre Arbeit zielt jeweils auf einen einvernehmlich gebilligten Bericht an den Redaktionsausschuss, der die Ausschussberichte zusammenführt und Doppelungen ausmerzt, während in informellen Konsultationen letzte Meinungsverschiedenheiten ausgeräumt werden. Ein Schlussplenum nimmt diesen Bericht, der Bewertungen und Empfehlungen enthalten soll, im Konsens an. So sieht das Drehbuch einer Überprüfungskonferenz aus.

Der Sinn der Überprüfung liegt in der Stärkung des Vertrages. Die Parteien sollen sich über Vergangenes und über Zukünftiges einigen: darüber, wie die vertraglichen Verpflichtungen erfüllt wurden und welche Mängel dabei gegebenenfalls aufgetreten sind. Sie sollen gemeinsam festlegen, was in Zukunft zu tun sei. Von der Überprüfungskonferenz soll ein robustes Signal einer starken, einigen Vertragsgemeinschaft ausgehen – sowohl an diejenigen Staaten, die außerhalb des Vertrages verbleiben, als auch an diejenigen Vertragsmitglieder, die womöglich über einen Bruch ihrer Verpflichtungen nachdenken.⁶

Deutlich anders als das „Drehbuch“ verlief die Überprüfungskonferenz 2005: Sie war von einem bizarren Gezerre über formale Verfahrensfragen geprägt. Von zwanzig Konferenztagen waren viereinhalb der eigentlichen Überprüfung des Vertrages gewidmet. Davon ging noch einmal ein voller Tag für lange Stellungnahmen von Delegationen verloren. Lediglich dreieinhalb Tage wurde inhaltlich verhandelt.

4 Jozef Goldblat, *Arms Control, The New Guide to Negotiations and Agreements*, 2. Ausg., London u.a., Sage 2002, Kap. 6.

5 Jayantha Dhanapala/Randy Rydell, *Multilateral Diplomacy and the NPT. An Insider's Account*, New York, United Nations 2005, Kapitel 1 und 4.

6 Ebd., S. 61ff.

Hinter den prozeduralen Fragen steckten – natürlich – politische Inhalte. Hinter dem Streit über ein Sternchen im Text, über Fußnoten und wörtliche Zitate, über die Ausschüsse und Unterausschüsse, über deren Namen, über die Zeitverteilung auf die Themen usw. verbergen sich substanzielle politische Interessen. Letztlich geht es um eine fundamentale Frage internationaler Beziehungen: Sind in politisch bindender Form gegebene Versprechen gültig oder Makulatur, und sind – als Folge davon – multilaterale Regime überlebensfähig, wenn ihre mächtigsten Mitglieder ihre eigenen Pflichten nach Belieben umdefinieren?

In der folgenden Analyse schildere ich zunächst die krisenhafte Ausgangslage des Nichtverbreitungsregime (Kapitel 2) und die sich bereits im Vorbereitungsprozess ankündigenden heftigen Kontroversen (Kapitel 3). Es folgt eine detaillierte Darstellung des Konferenzverlaufs (Kapitel 4). Die Ursachen ihres Scheiterns werden anschließend benannt (Kapitel 5) und auf die Positionen der wichtigsten Protagonisten zurückgeführt (Kapitel 6). Eine Analyse der kurz- und langfristigen Folgen der gescheiterten Konferenz (Kapitel 7) schließt die Studie ab.

2. Die Ausgangslage: der Vertrag in der Krise

Die 7. Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) fand in einer Phase statt, in welcher der Vertrag in einer schweren Krise steckte – nur zehn Jahre nach seiner triumphalen unbegrenzten Verlängerung, und gerade fünf Jahre nach einem umfangreichen, substanziellen Konsensus über die weitere Schritte zu seiner vollständigen Erfüllung und Universalisierung.⁷

Sechs sich überschneidende Entwicklungen hatten zu dieser Krise beigetragen. Es ist diese „Überdeterminiertheit“ von Problemfeldern, welche das Fortbestehen des Vertrags äußerst prekär erscheinen lässt:

- Der Kernwaffenstatus Indiens, Pakistans und Israels lässt sich nicht mehr wie früher übersehen oder durch den weiteren Zuwachs an Vertragsmitgliedern übertünchen, da mittlerweile alle übrigen Staaten Mitglied des NVV geworden sind, zuletzt Kuba und der neue Staat Osttimor. Damit treten die drei Außenstehenden ins grelle Rampenlicht. Die Quadratur des Kreises – sie näher an den Vertrag zu führen, ohne ihnen sogleich die Vollmitgliedschaft als *Nichtkernwaffenstaat* abzuverlangen, dabei aber die zentralen Vertragsbestimmungen nicht zu kompromittieren – ist bislang nicht gelungen, steht aber als zentrale Aufgabe auf der Tagesordnung.
- Dieses Problem ist umso dringlicher, als das Missvergnügen der arabischen Staaten am informellen israelischen Kernwaffenstatus wächst. Die 1995 abgegebenen

⁷ Oliver Thränert, Die Zukunft des Atomwaffensperrvertrags: Perspektiven vor der Überprüfungskonferenz 2005, Berlin, SWP 2004.

Versprechen der Kernwaffenmächte, Anstrengungen zu unternehmen, um auf eine kernwaffen- (oder massenvernichtungswaffen-) freie Zone im Nahen und Mittleren Osten hinzuarbeiten, wurden nicht erfüllt.⁸ Die Vereinigten Staaten tolerieren Israel als Kernwaffenbesitzer und legen sich kaum ins Zeug, um den Status Quo wenigstens in der Langzeitperspektive zu überwinden. In offiziellen Dokumenten zur Proliferationsproblematik taucht Israel gar nicht mehr auf – die arabischen Länder registrieren das mit Verbitterung.

- In den letzten beiden Jahren hat sich die Auseinandersetzung um das Kernwaffenprogramm Nordkoreas dramatisch zugespitzt. Die Demokratische Volkrepublik Korea (DPRK) trat aus dem NVV aus; dabei unterlief ihr ein Formfehler (die übrigen Parteien wurden gegen den Vertragswortlaut nicht informiert); dennoch beschäftigte sich der Sicherheitsrat nicht ernsthaft mit der Angelegenheit: China wollte den Nachbarn nicht unter zusätzlichen Druck setzen, die USA wollten keinen Präzedenzfall schaffen, die Gründe eines Staates für seinen Vertragsaustritt anzuzweifeln – denn die USA behalten sich gleichfalls die Möglichkeit vor, Verträge zu verlassen, wenn es vermeintlich den nationalen Interessen dient. Nordkorea erklärte sich am 10. Februar 2005 selbst zum Kernwaffenbesitzer, traf Vorbereitungen für weitere Plutoniumgewinnung und versuchte, mit beobachtbaren Testvorbereitungen Druck auf die USA auszuüben. Zu Beginn der Konferenz waren die „Sechsergespräche“ – USA, China, Japan, Russland, Süd- und Nordkorea –, die der Beilegung der Krise dienen sollten, bereits elf Monate lang suspendiert.⁹
- Ähnliche Gefahren gehen von der Lage im Iran aus. Immer stärker ließ Teheran erkennen, dass die im November 2004 mit den europäischen Staaten erreichte Verständigung, das Anreicherungsprogramm „einzufrieren“, nur als vorübergehendes Moratorium zu verstehen sei, da die Entwicklung der Anreicherungstechnik zu den unverzichtbaren Rechten Irans unter Art. IV des NVV gehöre. Die Aussicht auf eine funktionsfähige iranische Anreicherungsanlage weckt bei den Ländern am Persischen Golf Besorgnis.¹⁰
- Gerade um das iranische Problem zu kontrollieren und um Wiederholungsfälle zu vermeiden, sind verschiedene Vorschläge gemacht worden, die die weitere Ausbreitung sensibler Brennstoffkreislauftechnologien (Anreicherung und Wiederaufarbeitung) einschränken wollen. Art. IV des Nichtverbreitungsvertrages bestätigt das Recht aller vertragstreuen Parteien auf die ungehinderte friedliche Nutzung der Kernenergie und konstituiert eine allgemeine Pflicht zur wechselseitigen Kooperation in diesem Feld. Im Februar 2004 hatte Präsident Bush

8 Claudia Baumgart/Harald Müller, A Nuclear Weapons-Free Zone in the Middle East: A Pie in the Sky?, in: *The Washington Quarterly* 28, Nr. 1, Winter 2004/5, S. 45-58.

9 Annette Schaper/Hans-Joachim Schmidt, Gefährdungen des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages? Nordkorea, Iran und die USA, in: Ulrich Ratsch u. a. (Hg.), *Friedensgutachten 2005*, Münster, LIT 2005, S. 135-144.

10 Ebd.

unverblümt gefordert, den Betrieb von Anreicherung und Wiederaufarbeitung auf die gegenwärtigen Technologiebesitzer zu beschränken und dies gegebenenfalls durch strikte Transferverweigerung durchzusetzen. In den Entwicklungsländern war dies als Frontalangriff auf ihre Rechte aus Art. IV verstanden worden. Eine Expertengruppe der Internationalen Atom-Energie-Organisation (IAEO) analysierte die Möglichkeiten, sensitive Brennstoffkreislaufaktivitäten in multilateralen Arrangements zu betreiben sowie ein internationales System für die Garantie von Brennstofflieferungen einzurichten. Anders als Bush kam die Gruppe jedoch zu dem Schluss, dass ein solcher Schritt gegenwärtig nur auf freiwilliger Basis möglich sei. Eine Veränderung des Bestimmungsgefüges des NVV zu Lasten der Nichtkernwaffenstaaten sei nur bei erheblichen Vorleistungen (oder Nachhaken) der Kernwaffenstaaten in der nuklearen Abrüstung denkbar und auch nur dann, wenn die neue Regel unterschiedslos für alle gelte. Vor allem ein Vertrag zur Beendigung der Spaltmaterialproduktion für Waffenzwecke (FMCT) sei wichtig, weil er die Nichtkernwaffenstaaten, Kernwaffenstaaten und Nicht-Vertragsmitglieder hinsichtlich ihrer Brennstoffkreislaufaktivitäten gleichstelle: Keine Partei dürfe dann noch Anreicherung und Wiederaufarbeitung außerhalb internationaler Verifikation betreiben.¹¹

- Schließlich hatte sich der alte Streit über die Abrüstungsverpflichtungen der Kernwaffenstaaten in den vergangenen fünf Jahren weiter zugespitzt. Maßgeblich hierfür war im Wesentlichen die Politik der Bush-Administration. Sie gab amerikanischer Handlungsfreiheit absolute Priorität über alle vertraglichen und politischen Bindungen; Handlungsfreiheit wiederum sollte sich auf die militärische Überlegenheit in allen Aspekten stützen können. Dies schloss selbstverständlich die Nuklearwaffen mit ein. Zwar verweist die Administration zu Recht darauf, dass im Vergleich zum Kalten Krieg Kernwaffen eine nachrangige Rolle in der amerikanischen Strategie spielen. Indes kann von einer umfassenden „De-emphasis“ nicht die Rede sein. Vielmehr wird an der Abschreckungsfunktion von Nuklearwaffen im Allgemeinen – etwa im Verhältnis zu China und weniger deutlich zu Russland – festgehalten; ihnen werden jedoch auch Rollen in der Abhaltung biologisch und chemisch bewaffneter Gegner zugewiesen, sie sollen verbunkerte Stellungen und Führungseinrichtungen von „Schurkenstaaten“ zerstören können; zuletzt war gar davon die Rede, sie könnten in Lagen wie den Kämpfen um Tora Bora von Nutzen sein, als sich Osama bin Laden in einem unübersichtlichen Höhlensystem verschanzt hatte. Folgerichtig denken die amerikanischen Waffenlabors über neue Sprengkopfdesigns nach. All das widerspricht den Ideen der Beendigung des qualitativen Rüstungswettlauf, welche die Nichtkernwaffenstaaten 1995 und 2000 festgeschrieben glaubten. Die Weigerung, den umfassenden Teststopp zu ratifizieren, kombiniert mit der höheren Bereitschaft, bei Bedarf Tests in kürzerer Zeit wieder durchführen zu können, unterstreicht dieses Interes-

11 Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle: Expert Group Report submitted to the Director General of the International Atomic Energy Agency, Wien, IAEA, INFCIRC/640, 2005.

se, den Weg zu neuen Kernwaffen offen zu halten. Die Hoffnung der Abrüstungsbefürworter, Präsident Bush werde gemäß seiner ursprünglichen Absicht mit drastischen Minderungen der Kernwaffenarsenale den mit den START-Verträgen eingeschlagenen Weg systematischer, transparenter und verifizierter Rüstungskontrolle fortsetzen, wurde durch den Moskauer Vertrag (SORT) nur sehr unzureichend erfüllt. Nur unwillig ließ sich der amerikanische Präsident ein verbindliches Vertragswerk von Putin abringen. In diesem Vertrag setzten die USA freilich den Verzicht auf neue Verifikationsmaßnahmen, auf einen Zeitplan zur Verminderung der Kernwaffenarsenale und auf die überwachte Demontage von Sprengköpfen und Trägern durch; überdies sind beide Parteien frei, zu größeren Kernwaffenarsenalen zurückzukehren, und zwar genau zu dem Zeitpunkt, zu dem die vereinbarten Reduktionen verbindlich werden sollen, nämlich 2012. Dass Washington überdies von dem Ziel, über einen verifizierbaren Vertrag zur Beendigung der Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke (FMCT) zu verhandeln, abrückte und heute nur unter der Bedingung dazu bereit ist, dass von Verifikation nicht die Rede ist, rundet das Bild ab. Hinter den breiten Schultern Amerikas verstecken sich alle übrigen Kernwaffenstaaten, namentlich Frankreich, die mit den Ergebnissen von 2000 auch nicht mehr glücklich sind. Bei den Nichtkernwaffenstaaten im blockfreien Lager (Non-Aligned Movement, NAM), aber durchaus auch bei den neutralen Industriestaaten und manchen NATO-Verbündeten wächst das Gefühl, völlig dupiert worden zu sein. Für den Zusammenhalt der Vertragsgemeinschaft sind das schlechte Vorzeichen.¹²

Es handelt sich um ein Syndrom: Die selektive Erledigung, Beilegung oder Einhegung einzelner Krisenursachen bietet noch keine Gewähr für die Stabilisierung des Vertrages. Erst positive Bewegung an mehreren Fronten könnte die riskante Lage nachhaltig verbessern.

3. Der Vorbereitungsprozess: ein Tanz im Kreise

Der Vorbereitungsprozess hatte, den Beschlüssen zur „erweiterten Überprüfung“ von 1995 gemäß, 2002 begonnen. Er stand von Anfang an unter dem Unstern der sich entfaltenden Krise und offenbarte eine tief gespaltene Vertragsgemeinschaft. Die Weigerung der Bush-Administration (und, kaum weniger deutlich, Frankreichs), sich auf die einvernehmlichen Beschlüsse von 2000 als Standard für die Überprüfung des Vertrages einzulassen, verdarb die Stimmung von Anbeginn. Die Nichtkernwaffenstaaten sahen sich um die Errungenschaft eines hart erkämpften Kompromisses betrogen; die arabischen Staaten registrierten mit tiefem Groll die Gleichgültigkeit der USA gegenüber den Vereinbarungen, die kernwaffen- bzw. massenvernichtungswaffenfreie Zone im Nahen Osten zu fördern. Wünsche der Nichtkernwaffenstaaten, eine systematische Berichterstattung über die

12 Rebecca Johnson, Incentives, Obligations and Enforcement: Does the NPT Meet Its States Parties Needs, in Disarmament Diplomacy, Nr. 70, April/Mai 2003, S. 3-10.

Abrüstung nach einheitlichen Kriterien zu erhalten, wurden von den USA und Frankreich pauschal abgelehnt.

Die Stagnation der Genfer Abrüstungskonferenz, wo die USA und China sich wechselseitig über die Frage von Verhandlungen über Weltraumrüstung blockieren und wo deshalb seit fünf Jahren (!) nicht einmal ein Arbeitsprogramm zustande kam, verschlechterte die Stimmung zusätzlich. So erbrachten die vier Sitzungen des Vorbereitungsausschusses nicht nur keine Empfehlungen an die Überprüfungskonferenz, es gelang nicht einmal, sich über eine Tagesordnung und ein Arbeitsprogramm zu verständigen.¹³ Ohne diese Formalia konnte die Überprüfungskonferenz jedoch nicht verhandeln. Lediglich die Generaldebatte – vorbereitete Statements zur allgemeinen Nichtverbreitungspolitik der Mitgliedsländer – ließ sich abhalten. Eine Agenda hatte man auch im Vorbereitungsprozess von 2000 nicht zu Stande gebracht; damals war es jedoch gelungen, sich kurz vor Prozessbeginn zu einigen, so dass gleich am Anfang der Konferenz Agenda und Arbeitsprogramm verabschiedet werden konnte; diesmal war die Atmosphäre derart vergiftet, dass dies nicht gelang.

An Deutschland lag diese Blockade nicht. Die deutsche Delegation war vielmehr im Vorfeld der Konferenz präzedenzlos aktiv gewesen. Dies schlug sich in einer Serie substantieller Arbeitspapiere nieder, die dem Vorbereitungsausschuss vorgelegt worden waren. Solche Arbeitspapiere wurden eingereicht:

- zum Erreichen einer kernwaffenfreien Welt;¹⁴
- zur Gefahr des nuklearen Terrorismus;¹⁵
- zur Abrüstung nichtstrategischer Kernwaffen;¹⁶
- zu Exportkontrollen;¹⁷
- zu Schritten, um die Einhaltung des Vertrages zu erreichen, wenn möglich sogar zu erzwingen;¹⁸
- zur Problematik des Vertragsrücktritts und der Nichteinhaltung des Vertrages;¹⁹

Außerdem legte Deutschland wie andere Mitgliedsstaaten einen Bericht über die eigenen Abrüstungsanstrengungen vor.²⁰ Insgesamt ergab sich das Bild einer im Vergleich zu früheren Überprüfungsprozessen deutlich aktiveren deutschen Delegation. Die Themen nichtstrategische Waffen und – noch mehr – die Vertragsrücktritts-Problematik wurden

13 Rebecca Johnson, The NPT in 2004: Testing the Limits, in: Disarmament Diplomacy Nr. 76, März/April 2004, 3-6 NPT/CONF.2005/PCI/WP.12, 18.04.2002.

14 NPT/CONF.2005/PCI/WP.4, 11.04.2002.

15 NPT/CONF.2005/PCI/WP.12, 18.04.2002.

16 NPT/CONF.2005/PC.I/WP.5, 11.04.2002 Diese Überlegungen bieten eine gute Grundlage, die gegenwärtige deutsche Diskussion über den Abzug der hier stationierten amerikanischen Kernwaffen in ein solides Rüstungskontrollkonzept zu überführen.

17 NPT/CONF.2005/PC.III/WP.14, 29.04.2004.

18 NPT/CONF.2005/PC.III/WP.16, 29.04.2004.

19 NPT/CONF.2005/PC.III/WP.15, 29.04.2004.

20 NPT/CONF.2005/PC.I/13, 12.04.2002.

zu wichtigen Sujets der Konferenz selbst, deren Eröffnung jedoch unter keinem guten Stern stand.

4. Der Konferenzverlauf²¹

4.1 Streitpunkte der Generaldebatte

Nachdem Konferenzpräsident Sergio Duarte (Brasilien) die Konferenz ohne Tagesordnung eröffnet hatte, hörten die Delegierten einen eindringlichen Appell von VN-Generalsekretär Kofi Annan, den Vertrag aus der gegenwärtigen Vertrauenskrise herauszuführen. Gerade die unbestreitbaren Erfolge des NVV bei der Eindämmung von Kernwaffen machten eine solche Anstrengung umso nötiger. Annan konzentrierte sich auf vier Vorschläge: (1) die Konferenz solle den Umgang mit Vertragsrücktritten regeln, (2) das Zusatzprotokoll zum neuen Verifikationsstandard erheben, (3) die Gefahr durch nicht-staatliche Akteure berücksichtigen und (4) dem Missbrauch des zivilen Brennstoffkreislaufs entgegenwirken. IAEO-Generaldirektor Mohammed El Baradei forderte darüber hinaus energischere Abrüstungsschritte und die Einrichtung kernwaffenfreier Zonen im Nahen Osten und in Ostasien.

Die nachfolgende Generaldebatte brachte die existierenden inhaltlichen Kontroversen mit scharfen Konturen zum Vorschein: Die Kernwaffenstaaten bescheinigten sich selbst die volle Erfüllung ihrer Abrüstungsverpflichtungen; die USA und Frankreich vermieden demonstrativ jeden Bezug auf die Ergebnisse der letzten Überprüfungskonferenz. Die blockfreien Staaten, angeführt von Malaysia, unterzogen die Abrüstungsbilanz einer schneidenden Kritik und mahnten die volle Erfüllung der „Dreizehn Schritte“ von 2000 an.²² In der Mitte bewegten sich die Staaten der „Neuen Agenda Koalition“ (NAC), der Ägypten, Brasilien, Irland, Mexiko, Neuseeland, Schweden und Südafrika angehören. Sie wollten die Bestätigung der Ergebnisse von 2000, scheuten aber angesichts der Resistenz der Kernwaffenstaaten vor weitergehenden Forderungen zurück. Eine Mittelposition nahm auch die Europäische Union ein, die kurz vor der Konferenz noch eine „Gemeinsame Position“ zustande gebracht hatte, in der immerhin die Abrüstungsprinzipien von 2000 wie Transparenz und Irreversibilität wieder auftauchten, das Ergebnis der Konferenz von 2000 ausdrücklich als Grundlage der weiteren Entwicklung des Regimes gewürdigt wurde und besonderer Nachdruck auf die Abrüstung der taktischen Kernwaffen gelegt.²³

Als weiterer großer Streitpunkt deutete sich die Interpretation von Art. IV an, wie nämlich das Recht auf die friedliche Kernenergienutzung und die Pflicht zur Zusammen-

21 Der Autor stützt sich bei seinem Konferenzbericht auf die regelmäßige Berichterstattung durch ACRO-NYM und Reaching Critical Will: www.acronym.org.uk; www.reachingcriticalwill.org

22 Statement by the Hon. Syed Hamid Albar, Minister of Foreign Affairs of Malaysia on Behalf of the Group of Non-Aligned States Parties to the NPT, Montag, 2 Mai 2005.

23 Council Common Position relating to the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Brussels, EU, 2005.

arbeit auszulegen sei. Hier insistierten die USA auf dem Bush-Vorschlag, sensitive Kerntechnik auf die gegenwärtigen Technikbesitzer zu beschränken. Die blockfreien Staaten hingegen verlangten die unbegrenzte Anwendung von Artikel IV und waren nicht bereit, den Risiken besondere Aufmerksamkeit zu schenken, die von einer wachsenden Zahl von Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsanlagen (vor allem in instabilen Regionen) ausgehen können. Hier zeigte sich bereits, welche für den Vertrag höchst nachteiligen Folgen die unversöhnliche Politik der Vereinigten Staaten innerhalb der Blockfreien angerichtet hatte: in der geballten Frustration der Entwicklungsländer fand Iran mit seinen zwielichtigen nuklearen Aktivitäten so viel Solidarität, dass er seine Isolierung in der Konferenz vermeiden konnte. Der Rest der westlichen Welt, angeführt von der Europäischen Union, schlug als Mittelposition vor, die Möglichkeiten einer Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs weiter zu prüfen; die Vorschläge aus der Expertenstudie der IAEA sollten weiter entwickelt werden. Damit wäre das Thema auf der Tagesordnung geblieben, ohne mit einer Einschränkung des Art. IV verbunden zu sein, die für die Blockfreien, aber auch für manches westliche Industrieland unannehmbar war. Das westliche Ansinnen, die Stärkung des Verifikationssystems durch das „Zusatzprotokoll“ zum verbindlichen Standard zu machen und so alle Nichtkernwaffenstaaten darauf zu verpflichten, fand unter den Blockfreien kein positives Echo.

Erwartungsgemäß prangerten die arabischen Staaten der Reihe nach die nukleare Bewaffnung Israels an und forderten die Realisierung einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten ein, wie sie in der Nahostresolution der Verlängerungskonferenz von 1995 versprochen worden war.²⁴ Sie erhielten für diese Forderung von mehreren blockfreien Staaten verbale Unterstützung, wobei einmal mehr auffällig war, dass die Blockfreien die übrigen regionalen Probleme der Nichtverbreitung (Iran, Südasien, Nordkorea) nicht der Erwähnung wert hielten.

Außenminister Joschka Fischer zählte während der Generaldebatte mit seinen japanischen und australischen Kollegen zu den ganz wenigen teilnehmenden Außenministern größerer Länder. Er erregte Aufmerksamkeit durch seine sehr scharfe Mahnung an die Adresse Irans, von Anreicherungsaktivitäten abzulassen. Innerhalb der Konferenz wurden aber auch seine deutlichen Worte in Richtung Kernwaffenstaaten registriert: Die „Dreizehn Schritte“ von 2000, so Fischer, seien der Standard, an dem sich die Einlösung der Abrüstungsverpflichtungen messen lassen müsse; insbesondere sollten die dem Teststopp noch fern stehenden Staaten den Vertrag unverzüglich ratifizieren, und es sollten endlich Verhandlungen über einen FMCT in Genf beginnen. Auf die in Deutschland aufgeflammete Diskussion über den Abzug der taktischen Kernwaffen ging der Minister nur andeutungsweise ein.²⁵

24 Z.B. Statement by H.E. Ambassador Ahmed Fathalla (Egypt) before the General Debate of the 2005 Review Conference of the NPT, 3.Mai 2005.

25 Speech by Joschka Fischer, Minister for Foreign Affairs of the Federal Republic of Germany, at the Opening Session of the 7th Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, New York, 2. Mai 2005.

4.2 Verfahrenes Verfahren: zweieinhalb Konferenzwochen zu Prozedurfragen

Gemeinhin nimmt die Konferenz am ersten Tag ihre Entscheidungsregeln, ihre Tagesordnung und ihr Arbeitsprogramm einstimmig an und beginnt Mitte der ersten Woche, parallel zur Generaldebatte, die Arbeit in den Hauptausschüssen. Einmalig in der Geschichte von Überprüfungskonferenzen und ein früher Hinweis für die Zerrissenheit der Vertragsparteien am Ausgang des Konferenzgeschehen war deshalb, dass es bis Ende der zweiten Woche keine Agenda gab: Die Verhandler waren sich nicht darüber einig, worüber sie überhaupt miteinander reden sollten oder wollten. Im Kern dieser auf den ersten Blick kurios anmutenden Auseinandersetzung stand der politische Streit über den Stellenwert vergangener Überprüfungskonferenzen. Was sich schon im Vorbereitungsprozess und in der Generaldebatte angedeutet hatte, setzte sich jetzt in ein ernstes Hindernis für die Verhandlungen um: Die Kernwaffenstaaten, vor allem die USA, weigerten sich, die Ergebnisse des Jahres 2000 als einen Konferenzgegenstand anzuerkennen; auch auf 1995 – das „Aktionsprogramm“ mit Teststopp und FMCT – wollten sie nicht Bezug nehmen. Da die Agenda aber deutlich machen musste, welche Inhalte legitimerweise im Überprüfungsprozess behandelt werden sollten, ergab sich hier zunächst eine Blockade.

Die USA (und das kaum weniger verstockte Frankreich) bestanden darauf, dass nur von der Überprüfung des *Vertrages* die Rede sein sollte. Andere, an der Spitze natürlich die Blockfreien, hielten an den „Dreizehn Schritten“, dem Abrüstungsprogramm von 2000, fest. Der Präsident versuchte, den gordischen Knoten durchzuschlagen, indem er (in immer weiter abgeschwächten Formulierungen) einen entfernten Bezug auf die Vergangenheit konstruierte. „Im Lichte früherer Überprüfungskonferenzen“ fand dann als vagest mögliche Sprache vor den amerikanischen Augen Gnade. Ägypten wollte wenigstens noch deren „Resultate“ („outcomes“) erwähnt wissen, scheiterte aber auch damit und legte dann sein Veto gegen die ansonsten entscheidungsreife Agenda ein. Nun lasteten die westlichen Kernwaffenstaaten sofort die Schuld für die Verzögerung den Ägyptern an, da sie selbst ja bereit gewesen seien, dem Vorschlag des Präsidenten zu folgen; auch manche Blockfreie waren von der Sturheit der ägyptischen Partner irritiert. Dass der Präsidenten-Vorschlag zuvor jedoch erst einmal mit den USA abgestimmt worden war (nicht aber mit den unzufriedenen Blockfreien), verschwieg man dabei höflich. Und dass der Kern der von den Ägyptern am härtesten vertretenen Unzufriedenheit in der bodenlosen Zumutung bestand, den hart erkämpften Konsens der letzten Überprüfungskonferenz einfach zu ignorieren, wurde von den USA, Großbritannien und Frankreich schon gar nicht zur Sprache gebracht. Ägypten hatte die Erfahrung gemacht, dass frühere Vereinbarungen nichts mehr gelten sollten und dass die andere Seite jedes Wort herumdrehte. Es befürchtete daher, dass eine Agenda, die nur die Begriffe „decisions and resolution“ enthalten würde, von den Kernwaffen allein auf die Ergebnisse von 1995 bezogen würden, nicht aber auf diejenigen von 2000 (Schließlich hatte es 1995 tatsächlich „Entscheidungen“ gegeben, nämlich die Verlängerung, die „Prinzipien und Ziele“, und den Beschluss zum „erweiterten Überprüfungsprozess“ sowie eine Resolution (zum Nahen Osten)). Ob die Schlusserklärung von 2000 unter den Begriff „Entscheidung“ fällt, ist weniger eindeutig, und die ägyptische Delegation wollte kein Risiko eingehen. Zudem bestätigte die Ve-

hemenz, mit der sich die amerikanische und die französische Delegation gegen die Einfügung des Begriffs „outcome“ wandten, den ägyptischen Verdacht: Wenn es reine Wortklauberei war, warum dann der energische Widerstand?

Mitte der zweiten Woche (am 11. 5.) gelang es schließlich, mithilfe eines komplizierten Verfahrens die Agenda doch noch unter Dach und Fach zu bringen. Der Agenda wurde ein Sternchen beigelegt, welches auf eine Fußnote verwies. In dieser Fußnote stand eine Erklärung des Präsidenten, die er gemeinsam mit der Erklärung verlas und in der er kundtat, dass die Überprüfung „im Lichte der Entscheidungen und der Resolution früherer Konferenzen geführt werden wird und die Diskussion jeder von Mitgliedsstaaten thematisierten Frage erlaubt“.²⁶ Anschließend interpretierten die Blockfreien in einer gleichfalls protokollierten Erklärung die Aussage des Präsidenten dahingehend, dass für die Überprüfung die Entscheidungen von 1995 und die Schlusserklärung von 2000 herangezogen würden.²⁷ Die westliche Gruppe begrüßte in einer äußerst knappen Stellungnahme lediglich die endgültige Annahme der Tagesordnung.

Wer nun geglaubt hatte (wie zahlreiche Nichtregierungsorganisationen, die mit ständig größerem Unverständnis den Diplomaten durch das prozedurale Labyrinth folgten), die Konferenz werde endlich ihre Arbeit aufnehmen, sah sich getäuscht. Denn die Blockfreien, bei denen wieder Ägypten die treibende Kraft war, verlangten einen Plenarbeschluss zur Einsetzung von „Subsidiary Bodies“ (Unterausschüssen) zu den Themen Abrüstung, negative Sicherheitsgarantien und Naher Osten. Diese Einrichtung galt als eine der „Errungenschaften“ der Verlängerungskonferenz von 1995 und sollte dem Zweck dienen, einzelnen Themen besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden; 2000 hatte es zwei Unterausschüsse gegeben, einen zur Abrüstung und einen zu regionalen Fragen. Die USA hielten von solchen Unterausschüssen überhaupt nichts und waren schon gar nicht interessiert, in einem dem Nahen Osten gewidmeten Gremium den Partner Israel der dort erwartbaren heftigen Kritik auszusetzen. In Abstimmung mit den USA schlug der Präsident deshalb ein schrittweises Vorgehen vor: Das Plenum sollte zunächst den Hauptausschüssen die Arbeitsaufgaben zuweisen, und diese sollten dann selbst über die eventuelle Einsetzung von Unterausschüssen befinden. Die Blockfreien misstrauten zu diesem Zeitpunkt jedoch dem Vorgehen des Konferenzpräsidenten. Dessen enger Kontakt zu den USA war ihnen nicht entgangen. Sie ließen sich daher nicht auf das schrittweise Vorgehen ein, sondern verlangten bereits beim ersten Schritt Garantien dafür, dass auch bei allen weiteren ihre Interessen berücksichtigt würden. Also kam es zu weiteren Verzögerungen.

Bereits in dieser Phase wurde das Rollenspiel der westlichen Akteure deutlich. Die Vereinigten Staaten hielten sich so weit wie möglich in einer Extremposition und ließen sich nur zu minimalen Zugeständnissen veranlassen. Großbritannien als Vorsitzender der westlichen Koordinationsgruppe und als EU-Mitglied hielt den USA bedingungslos den Rücken frei. Die Luxemburgische EU-Präsidentschaft koordinierte auffällig eng mit den Franzosen. Und der Konferenzpräsident legte keinen Vorschlag vor, ohne ihn vorher mit

²⁶ NPT/CONF.2005/31.

²⁷ NPT/CONF.2005/32.

der amerikanischen Delegation abzustimmen. Da auf diese Weise die Debatten im Sinne der USA im Besonderen und der Kernwaffenstaaten im Allgemeinen vorbestimmt wurden, manövrierte man die Blockfreien in die Lage des Störenfrieds, denn sie mussten gegen die Lösungsversuche von Duarte antreten. So hätte es geschehen können, dass sie für das Scheitern der Konferenz im frühen Stadium verantwortlich gemacht worden wären, obwohl sie nur verlangten, was ihnen 2000 und 1995 längst zugestanden worden war; darauf zielte die amerikanische Konferenzstrategie ab, die jedoch letztlich keinen durchschlagenden Erfolg hatte.

Denn am Donnerstag, den 12. 5. schlug Konferenzpräsident Duarte, der anders kein Weiterkommen mehr sah, nun selbst eine Paketlösung vor, die den Wünschen der Blockfreien entsprach: Dem Hauptausschuss I (Abrüstung) sollte ein Unterausschuss zu den Themen Abrüstung/Sicherheitsgarantien angegliedert werden, dem Hauptausschuss II (Verifikation/Exportkontrollen) einer zu Regionalen Fragen einschließlich dem Nahen Osten, dem Hauptausschuss III (Kernenergie) einer, dessen Thema (Andere Vertragsbestimmungen, einschließlich Art. X (Vertragsrücktritt)) westlichen, gerade auch europäischen Interessen entsprach. Auf deutsche Initiative hin begann die EU an einer eigenen Position zu diesen Fragen zu arbeiten, wenngleich die beiden europäischen Kernwaffenstaaten darauf bestanden, dem Präsidenten das Gesetz des Handelns zu überlassen und nicht vorzupreschen (mit der beabsichtigten Folge, dass sich das Konferenzgeschehen weiter verzögerte). Als jedoch der Präsident diese Paketlösung selbst betrieb, gewann das bis dahin ständig vom Westen benutzte Argument, man müsse den Präsidenten unterstützen, in der EU die Oberhand. Innerhalb der westlichen Gruppe schlossen sich die anderen Staaten (u. a. Kanada, Australien, Neuseeland, Japan, Argentinien) sofort dem europäischen Vorschlag an. Die am Vorabend erfundene EU-Formel „Begrüßung der Initiative des Präsidenten und Unterstützung seiner Konsensbemühungen“ war für alle außer den USA tragfähig. Plötzlich standen die USA isoliert da, während sie sich bislang in dem schützenden Scheinkonsens der westlichen Gruppe hatten verstecken können. Diese Isolierung wollte Washington jedoch nicht – für das Scheitern der Konferenz sollten am Ende andere verantwortlich sein. Binnen drei Stunden gab es neue Weisungen – die USA konnten jetzt der Einrichtung von drei Unterausschüssen zustimmen.

Über das Wochenende verhärtete sich dann die Haltung der NAM: Sie bestanden auf zwei Unterausschüssen für HA I (Abrüstung und Sicherheitsgarantien) und einem zu HA II (Naher Osten und „andere relevante regionale Fragen“). Institutionelle Fragen sollten von den Erörterungen der Hauptausschüsse ausgeschlossen bleiben; das Mandat für HA I sollte den Hinweis auf die „Dreizehn Schritte“ von 2000 enthalten, einen Unterausschuss für HA III sollte es nicht geben. Diese Position war nun auch für die Gutwilligen in der Westlichen Gruppe nicht mehr annehmbar; die Interessen der NAM wurden vollständig auf Kosten westlicher Interessen durchgesetzt, wo gerade die kompromissbereiten Freunde des NVV ein besonderes Interesse an institutionellen Verbesserungen und an der Rücktrittsfrage geäußert hatten. Die radikaleren NAM-Staaten (Iran, Kuba, Ägypten) hatten die NAM in die Position des Spielverderbers gebracht und damit die USA wieder entlastet.

Damit war das prozedurale Leiden indes nicht ausgestanden. Die Blockfreien bestanden nun auf einer einvernehmlichen Verteilung der verbleibenden Sitzungszeit auf Haupt- und Unterausschüsse. Ihre Forderung lief darauf hinaus, in den ersten beiden Hauptausschüssen mehr Zeit auf die „Subsidiary Bodies“ als auf das Main Committee zu verwenden. Selbst für die Gutwilligen im Westen war dies nicht akzeptabel; an dieser Stelle hatte das Bemühen der Blockfreien (wo wieder Ägypten und Iran die anderen hinter sich her zogen), durch prozedurale Festlegungen Verfahrenstricks der Gegenseite zu antizipieren, die Grenze zur Paranoia überschritten. Wieder war es die Europäische Union, die mit einer in allen drei Hauptausschüssen gleichen Zeitverteilung nach dem Vorbild von 2000 die Blockade löste: Auf der damaligen Überprüfungskonferenz hatte das Verhältnis 7:4 zwischen den Sitzungen der Haupt- und Unterausschüsse gelautet. Gerade sechs Sitzungen blieben jedem Hauptausschuss noch, um die überbordenden inhaltlichen Kontroversen zu bearbeiten – und davon gingen jeweils etwas mehr als zwei an die Unterausschüsse ab.

4.3 Inhaltliche Arbeit – viereinhalb Tage!

Am Donnerstag Morgen der vorletzten Konferenzwoche konnten also die Hauptausschüsse ihre Arbeit endlich aufnehmen. Dieser glückliche Umstand hielt aber die Delegierten nicht davon ab, langatmige Stellungnahmen abzugeben, als wäre man noch in der ersten Konferenzwoche. Stunden um Stunden wurden Reden verlesen, die im Grunde nur die auf die Materie des jeweiligen Ausschuss bezogenen Betonungen aus der Generaldebatte enthielten. Man hätte sie ohne Not zu Protokoll geben und gleich mit den substanziellen Verhandlungen beginnen können, etwa mit kritischen Kommentierungen der den Ausschüssen längst vorliegenden Arbeitspapiere; der einzige Ort, wo dies geschah, war der Unterausschuss zu Art. X (Vertragsrücktritt). Dort begann in der ersten Sitzung eine kontroverse, lebhafte und konstruktive Diskussion zu den von Australien/Neuseeland und der Europäischen Union vorgelegten Arbeitspapieren, die eine Verhandlungslösung für diese schwierige Frage nicht auszuschließen schien. In den anderen Ausschüssen jedoch dauerten die Länderreden bis fast zum Ende der zweiten Ausschusssitzung – nahezu die Hälfte der verfügbaren Zeit war damit vertan. Den Vogel schoss die EU-Präsidentschaft im Hauptausschuss II mit vierunddreißig Minuten Redezeit ab – aber wenigstens hatte sie (alle sich anschließenden Länder wie Rumänien usw. eingerechnet) auch fast für ebenso viele Mitgliedsstaaten gesprochen!

Um die Verhandlungen zu beschleunigen, gab der Präsident die Devise aus, nicht wie 2000 auf ein ausführliches, alle Facetten umgreifendes Abschlussdokument hinzuarbeiten, sondern auf eine kurze, prägnante Erklärung nach Art der „Prinzipien und Ziele“ von 1995. Zu diesem Zweck formulierten alle Vorsitzenden über das Wochenende – z. T. als Ergebnis informeller Konsultationen – Berichtsentwürfe, die dann in den Ausschüssen diskutiert werden konnten.

4.3.1 *Hauptausschuss I: Nonproliferation, Abrüstung, Sicherheitsgarantien*

Im Hauptausschuss I – geleitet von Botschafter Sudjadnan (Indonesien) – war die Debatte über die Art. I und II von einer scharfen Kontroverse zwischen Iran und den USA gekennzeichnet. Teheran warf Washington den Bruch von Art. I (keine Hilfe für Kernwaffenprogramme) vor, weil die Amerikaner angeblich Unterstützung für das israelische Kernwaffen leisteten und innerhalb der NATO den verbündeten Nichtkernwaffenstaaten Atombomben der nuklearen Teilhabe zur Verfügung stellten. Die USA ihrerseits bezichtigten Iran des Bruchs von Art. II (keine Kernwaffenprogramme in Nichtkernwaffenstaaten) und bestanden darauf, dass die iranischen Nuklearaktivitäten im Schlussbericht verurteilt werden müssten. Der Umgang mit Fällen des Vertragsbruchs, die Kontroverse über nukleare Teilhabe blieben gleichfalls ungelöste Streitfragen. Schließlich wandten sich die Blockfreien gegen die Forderung des Westens, das Zusatzprotokoll als wichtigen Prüfstein der Einhaltung von Art. II zu bezeichnen.

Im Unterausschuss I (Abrüstung und Sicherheitsgarantien) ging es unter dem Vorsitz von Tim Caughley (Neuseeland) womöglich noch kontroverser zu; bezeichnend war der Wunsch der USA, von neunzehn vorgeschlagenen Abschnitten mehr als die Hälfte zu streichen oder zu ändern. Darunter fielen u. a. die Erwähnung der „Dreizehn Schritte“ von 2000 (auch von Frankreich gewünscht), des Teststopps und des Verzichts auf die Entwicklung neuer Kernwaffentypen. China hingegen wollte weitere Forderungen aufnehmen, die für die USA unannehmbar waren, nämlich Verhandlungen über ein Verbot von Weltraumwaffen und die Empfehlung, den Ersteinsatz von Kernwaffen auszuschließen. Die Blockfreien stemmten sich allen amerikanischen Änderungswünschen entgegen und unterstützten die chinesischen Zusatzwünsche. Außerdem forderten sie, ein universales Rechtsinstrument für negative Sicherheitsgarantien auszuhandeln. Dagegen wandten sich die westlichen Kernwaffenstaaten. Versuche, durch eine mildere Sprache zum Teststopp den Abstand zwischen Blockfreien und USA zu vermindern, scheiterten: Erstere wollten einer Verwässerung der Sprache von 2000 unter keinen Umständen zustimmen, und die amerikanische Delegation erklärte den Teststoppvertrag für „tot“.

Eine Einigung war unmöglich. Die Zeit war ohnedies zu kurz; aber auch von der Substanz her schien es kaum vorstellbar, die Positionen so weit einander anzunähern, dass eine gemeinsame Sprache möglich geworden wäre. Die letzte Vorlage des Vorsitzenden reflektierte dies auch schon: Seine Neuerungen gingen überwiegend auf Wünsche der Blockfreien zurück, die, wie er wissen musste, für die USA und die anderen westlichen Kernwaffenstaaten unannehmbar waren. Der Vorsitzende schlug sodann vor, im Bericht des Hauptausschusses deutlich zu machen, dass kein Konsens erreicht worden war, die Arbeitspapiere der Vorsitzenden von Haupt- und Unterausschuss jedoch dem Bericht anzuhängen, falls die Konferenz sich damit weiter beschäftigen wolle. Warum die westlichen Kernwaffenstaaten dieser Prozedur zustimmten, bleibt rätselhaft. Denn in den fraglichen Texten²⁸ sind auf diese Weise immerhin Passagen zu den Beschlüssen von 2000 aufgeführt, wird die Aufgabe der nuklearen Teilhabe empfohlen, das Inkrafttreten des

28 NPT/CONF.2005/MC.I.1.

Teststopps gefordert, ein Vertrag über negative Sicherheitsgarantien ins Auge gefasst. Die Problematik der Vertragseinhaltung ist nur allgemein, ohne Namensnennung, erwähnt; vermutlich war diese Schlagseite vom Vorsitzenden, immerhin Botschafter eines NAM-Landes, gezielt angesteuert worden, weil schon zuvor keine Aussicht mehr auf eine Einigung bestand: Punktsieg für die NAM.

4.3.2 *Hauptausschuss II: Verifikation, Exportkontrollen, Regionales*

Hauptausschuss II hatte sich unter Leitung des ungarischen Botschafters Molnar mit Verifikationsmaßnahmen, Exportkontrollen und kernwaffenfreien Zonen zu befassen. Außerdem waren ihm die „institutionellen Fragen“ zugeschlagen worden; dazu lagen mehrere Arbeitspapiere vor. U. a. schlug Kanada jährliche Treffen der Vertragsparteien und die Einrichtung eines Sekretariats für den NVV vor.²⁹ Dem Unterausschuss von HA II oblag unter dem Vorsitz von Botschafter Nunez (Spanien) die Bearbeitung der schwierigen regionalen Materie.

Schnell zeichneten sich die Frontlinien ab. Einhellig vertraten die Mitglieder der westlichen und östlichen Gruppen den Wunsch, das Zusatzprotokoll zum NVV zum neuen, verbindlichen Verifikationsstandard für den Vertrag zu machen; nahezu einhellig wandten sich die NAM-Vertreter dagegen;³⁰ ins Gewicht fiel, dass sich auch Brasilien – das kein NAM-Mitglied ist – skeptisch zeigte. In Brasilien wird gegenwärtig hart um den Beitritt zum Protokoll gerungen, und die Delegation wollte hier kein Präjudiz schaffen. Die Gegner einer verpflichtenden Bindung an das Protokoll waren nur bereit, es als gute vertrauensbildende Maßnahme zu würdigen. Der Vorsitzende versuchte, dem in seinem Bericht Rechnung zu tragen, in dem er die Standpunkte beider Seiten gleichgewichtig notierte.

Ähnlich verlief die Debatte darüber, ob das Zusatzprotokoll zur Lieferbedingung für neue Nuklearexporte erklärt werden solle, wie das die westlichen Länder vorschlugen. Ebenso wenig fanden Exportkontroll-Institutionen wie die Gruppe der Nuklearen Lieferländer (NSG), Sicherheitsratsresolution 1540 oder die Proliferation Security Initiative (PSI) Gnade vor den Augen der NAM. Beide gelten vielen Blockfreien als Versuche der USA, den normalen Weg zu umgehen, nämlich Völkerrecht durch multilaterale Vertragsverhandlungen zu schaffen. An Resolution 1540 und der PSI wurde daher Kritik geübt; Kuba bezeichnete letztere gar als Verstoß gegen das Völkerrecht und die Charta der Vereinten Nationen.³¹

Über institutionelle Fragen gab es gleichfalls eine verfahrenere Diskussion. Zu den Meinungsverschiedenheiten zwischen NAM und dem Westen kam erschwerend hinzu, dass sich auch der Westen nicht einig war, welche institutionelle Stärkung des NVV er wünschte. Kanada hatte, wie erwähnt, für jährliche Konferenzen und ein Sekretariat plädiert, wofür nur ein Teil der westlichen Gruppe zu erwärmen war. Die Niederlande wollten

29 NPT/CONF.2005/WP.39.

30 NPT/CONF.2005/WP.19.

31 NPT/CONF.2005/WP.26.

hingegen den bestehenden Überprüfungsprozess stärken: Die Vorsitzenden der drei Vorbereitungsausschüsse und der alte und der künftige Konferenzpräsident (das so genannte Büro) sollten gegenüber den Mitgliedsstaaten profiliertere organisatorische und kommunikative Funktionen übernehmen.³² Beide Ideen sahen auch vor, dass diese Konferenzen bzw. Ausschusssitzungen sich mit laufenden Proliferationsproblemen befassen sollten. Mangels massiver Unterstützung aus der übrigen westlichen Gruppe und wegen der Ablehnung durch die Blockfreien erzielten diese Diskussionen kein greifbares Ergebnis.

Im Unterausschuss fokussierten die Blockfreien unter ägyptischer und iranischer Führung die Diskussion ausschließlich auf den Nahen Osten. Sehr scharfe Formulierungen gegenüber Israel waren für die USA und andere westliche Staaten (auch Deutschland) nicht durchzusetzen. Auch die arabische Vorstellung, einen ständigen Ausschuss für diese Region einzurichten,³³ war nicht konsensfähig. Die westlichen Vorstellungen zielten auf eine ausgewogenere Behandlung der problematischen Regionen ab, zu denen man neben dem Nahen Osten auch Südasien und Ostasien (Nordkorea!) rechnete. Auch hier kam es zu einer zugespitzten Konfrontation zwischen Iran und den USA. Der Iran verweigerte sich jeder Erwähnung seines Nuklearprogramms als eines regionalen Problems.

So blieb dem Vorsitzenden nur der Versuch, den gleichen Weg zu gehen, der im Hauptausschuss I wenigstens die Weiterleitung der Arbeitspapiere erbracht hatte: Einen formalen Bericht mit den angehängten „Chairmen's Papers“ und dem ausdrücklichen Hinweis, dass sie keinen Konsens darstellten. Hiergegen erhob Ägypten mit Unterstützung einiger weiterer NAM-Staaten Einspruch. Damit verschwanden diese Papiere im Orkus und es blieb nur ein rein formaler Bericht.³⁴

4.3.3 Hauptausschuss III: friedliche Nutzung der Kernenergie, Vertragsrücktritt, Sonstiges

Traditionsgemäß verliefen die Verhandlungen in diesem Ausschuss weniger polemisch. Hier gab es eine Frontlinie, die in den beiden anderen Hauptausschüssen fehlte: Die der Kernenergiegegner gegen die Kernenergiebefürworter. Den Gegnern ging es nicht darum, in das Schlussdokument die pauschale Ablehnung der Kerntechnik einzubauen, sondern eine allzu enthusiastische Sprache zu ihren Gunsten zu verhindern. Es zeichnete sich eine Einigung ab. Auch bei allen übrigen Fragen im Hauptausschuss wäre bei mehr Verhandlungszeit ein Konsens nicht ausgeschlossen gewesen.

Dies gilt mit Einschränkung auch für den Unterausschuss.³⁵ Der Vertragsrücktritt (Art. X) ist für die Überprüfungskonferenz ein neues Thema. Die NAM argwöhnten, dass hier Vertragsrechte weiter eingeschränkt werden sollten. Dieses Misstrauen wurde noch ver-

³² NPT/CONF.2005/WP.51.

³³ NPT/CONF.2005/WP.40; NPT/CONF.2005/WP.36.

³⁴ NPT/CONF.2005/MC.II/1.

³⁵ Vgl. NPT/CONF.2005/WP.16 (Australien, Neuseeland); NPT/CONF.2005/WP.32(EU); NPT/CONF.2005/WP.59 (USA).

stärkt, als Japan und die USA äußerten, es gehe um die „Abschreckung“ vom Vertragsrücktritt. Kontrovers war, welche Rolle der Depositare des Sicherheitsrates, alle Vertragsparteien, möglicherweise sogar eine Sonderkonferenz bei Vertragsrücktritten spielen sollten. Auch hier waren die Frontlinien weniger klar als sonst. Die Depositare und ständigen Sicherheitsratsmitglieder wollten ihre Prärogative anerkannt wissen. Anderen, etwa Kanada, ging es um die Anerkennung der Rolle der Vertragsgemeinschaft. Einwände aus der NAM gab es gegen die Vorstellung, die Austrittsgründe – die der austrittswillige Staat offenbaren muss – einer Prüfung zu unterziehen.

Einigkeit bestand zwar darin, dass der Austritt vergangene Vertragsverstöße nicht heilen kann, streitig war jedoch, wer diese Vertragsverstöße feststellen soll. Die Blockfreien mit dem Iran an der Spitze bestanden darauf, dies dürfe nur die IAEO. Die westlichen Staaten verwiesen korrekterweise darauf, dass die IAEO für Verstöße gegen das Verifikationsabkommen, aber nicht gegen die vertraglichen Verpflichtungen insgesamt zuständig sei (wenn etwa ein Staat Kernwaffen nicht selbst heimlich entwickelt, sondern einkauft).

Keine dieser Kontroversen schien unlösbar; jedoch war Ägypten nicht bereit, nach dem Vorbild des ersten Hauptausschusses das Arbeitspapier zum Vertragsrücktritt dem Ausschussbericht anzuheften. Daraufhin entschlossen sich in letzter Minute die USA, Einspruch gegen das Anheften des „Chairperson's Paper“ des Hauptausschusses selbst zu erheben. Wie schon Hauptausschuss II blieb von den viereinhalb Tagen Arbeit im dritten Ausschuss nur ein magerer formaler Report übrig.³⁶

4.4 Finale: Wieder im Prozedurkreisel

Nachdem durch die vereinten Anstrengungen der Extremen auf beiden Seiten die Chance auf eine inhaltliche Einigung endgültig zertrümmert worden war, blieb nur die nüchterne Aufgabe einer rein formal-prozeduralen Bilanz: Wer teilgenommen hat, was die Tagesordnung und das Arbeitsprogramm war, welche Arbeit stattgefunden hat, welche Berichte von den Hauptausschüssen an das Plenum geleitet worden waren (d.h. also keine konsensualen inhaltlichen Dokumente) und wann die Konferenz beendet wurde. Aber die 2005er Konferenz wäre nicht sie selbst gewesen, wenn es nicht auch hierüber noch höchstdramatische Auseinandersetzungen gegeben hätte.

Die erste davon betraf die Kenntnisnahme der Agenda im Berichtsentwurf des Redaktionsausschusses.³⁷ Da stand nämlich schwarz auf weiß die kurze Erklärung des Präsidenten über „Entscheidungen und die Resolution früherer Konferenzen“, außerdem auch noch die nachfolgende Erklärung der NAM – beides im Wortlaut. Das war zuviel für die erzürnten Kernwaffenstaaten. Großbritannien widersprach, unterstützt von den USA und von Frankreich: Im Streit um die Agenda habe man sich darauf geeinigt, auf diese beiden Äußerungen lediglich in Gestalt der Konferenz-Dokumentnummer zu verweisen, aber keinesfalls, sie wörtlich zu zitieren. Ging es nur um eine reine Formalie? Keineswegs; es

³⁶ NPT/CONF.2005/MCIII/1.

³⁷ NPT/CONF.2005/DC/CRP.1.

ging vielmehr darum, die letzten Hinweise auf die Konferenzen von 1995 und 2000, die im Präsidenten-Statement indirekt und in der NAM-Erklärung wörtlich erwähnt wurden, aus dem Konferenzdokument zu tilgen. Wenn das Meeting in 2010 beginnen wird – an dem naturgemäß kaum jemand teilnehmen wird, der 2005 dabei war – würde so in der Vorbereitung mit Sicherheit nur das (rein formale) Schlussdokument berücksichtigt; kein Mensch wird sich die Mühe machen, in den Archiven die dort nur mit ihren Referenznummern erwähnten Dokumente aufzusuchen. Der Rückbezug auf die Ergebnisse von 1995 und 2000 hätte dann keine Berufungsgrundlage mehr.

Natürlich rochen die NAM den Braten und wehrten sich. Sie waren ausgesprochen glücklich darüber, dass ihr eigenes Statement wörtlich in dem Berichtsentwurf enthalten war (was angesichts des rein formalen Charakters dieses Berichts tatsächlich etwas unpassend schien) und wollten diesen unverhofften Gewinn auf keinen Fall preisgeben. Der rumänische Vorsitzende rückte nach dem ersten britischen Einwand unverzüglich vom eigenen Entwurf ab und nahm gegen die Forderungen der NAM Stellung. Mit der Aufgabe seiner unparteiischen Position zwischen den Parteien verlor er unmittelbar seine Glaubwürdigkeit bei den NAM-Mitgliedern. Zwei Tage vor Konferenzende hatte man damit endlich wieder einen prozeduralen Konflikt – nach sage und schreibe viereinhalb Tagen inhaltlicher Arbeit!

Am nächsten Morgen ergab sich ein weiteres Problem mit dem formalen Berichtsentwurf. Wie in allen Konferenzen seit Menschengedenken wurden dort in § 29 die Berichte der Hauptausschüsse erwähnt („The Conference takes note of the reports of the Main Committees“). Dies sorgte bei Frankreich, aber auch bei den USA für große Aufregung, hatte doch nur der erste Hauptausschuss seinem Bericht die inhaltlichen Berichtsentwürfe der Vorsitzenden angefügt (mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass sie keinen Konsens enthielten). Das war schon zu viel: Ein „Ungleichgewicht“, eine „Asymmetrie“ im Berichtswesen! Nur die Abrüstung erwähnt, nicht aber die anderen Pfeiler des Vertrages! Eine rein prozedurale Frage – dass man in leicht unterschiedlicher Form von den Berichten Kenntnis nimmt, wie sie nun einmal aus den Ausschüssen herausgekommen sind – wurde jenseits alles Vernünftigen politisch aufgeladen und hochgespielt. Vor allem entstand der Eindruck, die amerikanische Delegation wolle sogar das Formaldokument der Konferenz vorsichtshalber bei letzter Gelegenheit aushebeln.

So war der vorletzte Konferenztag von einer hektischen Abfolge von informellen Koordinationen und Konsultationen bestimmt. Besieht man nüchtern die Petitesse, um die es dabei ging, wird man diesen Konferenzkoller kaum einem normal denkenden Menschen begreiflich machen können. Die USA wollten gerne eine einheitliche Position der westlichen Gruppe für die Streichung der Paragraphen zwölf (Präsidentenstellungnahme zur Agenda) und dreizehn (NAM-Stellungnahme zur Agenda) erreichen. Dieser Konsens kam nicht zustande. Der britische Vorsitzende ging daher ohne Verhandlungsauftrag in die Konsultationen mit NAM, östlicher Gruppe, Ausschussvorsitzenden und Präsidenten; sein vages Mandat lautete lediglich dahin, den Präsidenten zu unterstützen.

Der nächste Stolperstein war in der EU zu überwinden: Frankreich wünschte eine gemeinsame Stellung zur Eliminierung des „take note“ in § 29. Aber erneut weigerten sich mehrere Partner, das Paket zugunsten der Abrüstungsphobie des Kernwaffen-Partners

aufzuschnüren. Mangels Gruppensolidarität liefen nun USA und Frankreich Gefahr, per Veto die Annahme des mageren formalen Konsenses verhindern zu müssen. Isolierung mögen indes beide nicht. So konnte der geplagte Präsident schließlich in zähen Verhandlungen die Probleme lösen: Sein eigenes Statement blieb im Wortlaut enthalten, die NAM-Stellungnahme wurde in die Akten verbannt, im Bericht fand sich nur der Hinweis darauf, dass NAM und Westliche Gruppe Stellungnahmen im Kontext der Agenda abgegeben haben. § 29 blieb zum amerikanisch-französischen Missbehagen unverändert erhalten.

Hätte es noch schlimmer kommen können? Ja, es hätte. In der zweiten Konferenzwoche hatte der Präsident den Abbruch der Konferenz ins Auge gefasst. Ein unfassbarer Scherbenhaufen wäre übrig geblieben, und der Vertrag hätte noch mehr an Autorität und Bindewirkung eingebüßt als durch sein jetziges, mageres Resultat. In der letzten Konferenzwoche bestand durchaus die Gefahr, dass nicht einmal ein prozeduraler Report im Konsens verabschiedet werden könnte. Und ganz am Ende der Konferenz wäre es beinahe noch zu einer einvernehmlichen Stellungnahme der fünf Kernwaffenstaaten gekommen, die zwar den CTBT nicht erwähnt hätte, aber den anderen versprochen hätte, man werde sich im Sicherheitsrat schon um alles Nötige kümmern – angesichts der Gesamtlage wäre ein solches Dokument der Arroganz das Tüpfelchen auf dem i der Entfremdung der blockfreien Staaten geworden. Wie diese drei „noch schlimmeren Fälle“ verhindert wurden, wird in der Diskussion über die verschiedenen Akteure noch erläutert.

5. Lehren der Konferenz

5.1 Gründe für das Scheitern

Die Konferenz stand von Anfang an unter keinem guten Stern, das wusste man. Alle Experten waren skeptisch, ob sie wirklich zum Erfolg führen könnte. So begann von Anfang an das Spiel um die Verteilung der Schuld für das Scheitern. Die zu Beginn geschickte Konferenzregie der USA, den Präsidenten jeweils zu prozeduralen Vorschlägen zu veranlassen, die für Washington, aber nicht für die NAM-Staaten, akzeptabel waren, verlagerte die Last der Verantwortung für den zögerlichen Verlauf eindeutig in Richtung der NAM, bzw. deren radikalster Mitglieder, Ägypten und Iran.

Damit wurde jedoch das Problem verdeckt, dass den prozeduralen Streit erst ausgelöst hatte: Die völlig präzedenzlose Weigerung der USA – und in ihrem Schatten Frankreich –, den in mühsamer vierwöchiger Arbeit 2000 erarbeiteten Konsens weiter als Grundlage der Vertragserfüllung und -prüfung anzuerkennen. In allen Vertragsregimen wird die politische Bindewirkung von Überprüfungskonferenzen anerkannt. Nur so entsteht eine Dynamik in den Regimen, die zu einer immer dichteren inhaltlichen Ausgestaltung, damit letztlich zu ihrer Stabilisierung und Stärkung führt.

Der von amerikanischen Regierungsvertretern immer wieder vorgetragene Hinweis auf die völlige Veränderung der Umstände überzeugt absolut nicht.³⁸ Im Hinblick auf Kernwaffen hat der 11. September nichts Wesentliches verändert. Für die Bekämpfung des nuklearen Terrorismus bietet der Vertrag nützliche, aber ergänzungsbedürftige Elemente. Nichts davon veranlasst zur Infragestellung der Ergebnisse von 2000. Die Vorstellung, Osama bin Laden mit Mininukes aus den Höhlen von Tora Bora herauszubomben, ist zu absurd, um eine ernsthafte Diskussion zu verdienen. Auch die Proliferationsvorgänge im Iran oder Nordkorea geben keinen Anlass, das Schlussdokument von 2000 über Bord zu werfen, weder als Ganzes noch in Teilen. Die Rede von den grundlegenden Veränderungen ist eine leere Worthülse, die in Anschlag gebracht wird, um zu verdecken, dass sich infolge eines Regierungswechsels einzig die amerikanische Politik geändert hat. Die derzeitige Administration bemüht sich, jeder vertraglichen Bindung zu entgehen, die die eigene Handlungsfreiheit einschränken könnte.

Diese amerikanische Haltung macht im Kern jegliche Diplomatie obsolet, die nicht in einem rechtlich bindenden Ergebnis endet: Warum sollten sich Staaten auf langwierige, ernste Verhandlungen über politisch bindende Dokumente einlassen, wenn jeder Partner am nächsten Morgen erklären kann, daran fühle man sich nicht mehr gebunden? Welchen Sinn machen solche Verhandlungen, wenn ein Regierungswechsel ihre Bindewirkung auflöst? Zugleich versperrt sich die Regierung jedoch auch der vertraglichen Bindung selbst, wie etwa in ihrer Ablehnung des Teststopp zum Ausdruck kommt. So hat die Bush-Administration durch ihr Gebaren die Demontage des internationalen Multilateralismus fortgesetzt: Besteht kein Verlass mehr auf Vereinbartes, herrscht das Gesetz des Dschungels.

In dieser Ausgangslage ist der Grund für den grotesken Konferenzverlauf zu suchen. Er veranlasste eine Reihe von NAM-Staaten zu dem Versuch, durch prozedurale Festschreibung zu erreichen, dass die Ergebnisse von 2000 gesichert und in den Überprüfungsprozess eingeführt wurden. Dagegen leisteten die USA ihrerseits mit prozeduralen Einwänden Widerstand. Zu Konferenzbeginn waren sie wegen der engen Anlehnung des Präsidenten in der taktisch besseren Position: Die NAM konnte ihre Position nur durch Störmanöver gegen den Präsidenten zur Geltung bringen, womit sie den schwarzen Peter für die Misere in der Hand hielt. Erst als sich der Präsident anders orientierte und die Europäische Union eindeutige Positionen zu den Prozedurfragen bezog, drehte sich das Blatt. Im Konferenzverlauf überzog dann die NAM, getrieben von Ägypten und Iran, mehrfach das Verfahrensspiel. Im Endeffekt wird man um die Erkenntnis nicht herum kommen, dass einigen „Flügelmächten“ dieser Konferenz, darunter mehreren Kernwaffenstaaten, die Stabilität des Vertrages nicht wichtig genug war, um die notwendigen Konzessionen zu machen.

38 Vgl. Statement by Ambassador Jackie W. Sanders to the 2005 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, US. Implementation of Article VI and the Future of Nuclear Disarmament, Main Committee I, New York, Mai 2005.

5.2 Folgerungen für die Prozeduren

Hinter dem Scheitern der Konferenz lag also ein bestimmtes Interessenkalkül mehrerer Staaten (s. u.). Insofern mag man in Zweifel ziehen, ob eine Änderung der Prozeduren die Lage künftig grundlegend ändern würde. Dennoch lässt sich mit ihrer Reform die Möglichkeit für die „Konferenzextremisten“ einschränken, den Verlauf durch prozedurale Manöver zu stören. Die Auseinandersetzungen würden sich dann von Anfang an auf die inhaltlichen Fragen konzentrieren, und die Konsensstörer müssten sich viel dramatischer exponieren, als das 2005 der Fall war.

Die erste Änderung wäre die Aufgabe der Konsensregel bei Verfahrensfragen. Es ist nicht einzusehen, dass selbst im Sicherheitsrat in derartigen Fragen das Veto suspendiert ist, internationale Abrüstungskonferenzen (so auch die CD in Genf) hingegen sogar bei der Entscheidung über ihre Agenda einem Veto jedes Mitgliedsstaates ausgesetzt bleiben. Wäre eine Dreiviertelmehrheit für Verfahrensentscheidungen erforderlich, könnten weder die Blockfreien als Gruppe noch die Westliche Gruppe (auch nicht in Koalition mit der „östlichen“) die Agenda diktieren. Die weiteren Interessen wären also geschützt. Die Terrorisierung der Konferenz durch Verfahrens-Filibuster würde entfallen.

Der zweite Reformvorschlag bezieht sich auf die Rolle der Gruppen. Hier machte der Präsident einen schweren Fehler. Er manövrierte die Vorsitzenden der Gruppen (Malaysia für die NAM, Großbritannien für die westliche Gruppe, Tschechien für die östliche Gruppe) in die Rolle von Sprechern ihrer jeweiligen Klientel in Prozedurfragen. Das zwang sie direkt dazu, in ihren Gruppen jeweils Konsens herzustellen – andernfalls hatten sie keine Position zu vertreten. Das gab bereits innerhalb der Gruppen den Radikalen die Chance zur Blockade, ohne sich öffentlich outen zu müssen – denn anders als das Plenum sind die Gruppenkonsultationen Presse und Nichtregierungsorganisationen nicht zugänglich. In der westlichen Gruppe kam die sichtliche Anstrengungen des britischen Vorsitzenden hinzu, den amerikanischen Verbündeten zu schützen und seine Isolierung nach Möglichkeit verhindern. Würden diese Fragen im Plenum diskutiert und entschieden, könnte sich eine Mitte aus den Kooperationswilligen aller Gruppen formieren. Die Extremen müssten sich exponieren. Damit würde die Chance auf einen Kompromiss größer.

Drittens ist viel mehr Konsultation zwischen den Gruppen notwendig. Die Koordinierung innerhalb der EU und der westlichen Gruppe beanspruchte einen Großteil der zur Verfügung stehenden Zeit. Für Gespräche mit den Protagonisten der NAM, etwa Malaysia, Südafrika, Iran, Mexiko, Kuba, Ägypten, Algerien, Indonesien, Syrien, Nigeria, Venezuela – um die wenigen zu nennen, die sich öfter äußerten, blieb nahezu keine Zeit. Damit vermindert sich die Chance, gemeinsame Interessen und erfolgversprechende Kompromisspositionen auszuloten, allzu sehr. Künftige Überprüfungskonferenz-Diplomatie müsste Zeit und Personal für solche Konsultationen einplanen. Mehr Zeit kann gewonnen werden, wenn NAM, westliche und östliche Gruppe seltener tagen.

6. Die Akteure

6.1 USA

Auf die entscheidende Rolle der USA ist bereits hingewiesen worden. Ihre Politik stand konsequent in der Linie der von John Bolton geprägten Abwertung des Multilateralismus.³⁹ In dessen Folge hat auch der NVV einen Bedeutungsverlust für die amerikanische Sicherheitspolitik erlitten. Dabei ist es nicht so, dass den USA der Vertrag nichts wert wäre. Er ist eine nützliche Fessel für die Nichtkernwaffenstaaten und eine brauchbare Berufungsgrundlage für Sanktionen gegen diejenigen Akteure, die nach Kernwaffen streben (oder von denen Washington dies vermutet). Wo die Weiterentwicklung des Regimes indes Konzessionen der USA einfordern würde, welche den Präferenzen der gegenwärtigen Administration widersprechen – etwa den Teststopp zu ratifizieren – ist Washington der Vertrag einfach nicht wichtig genug. Die mindere Priorität ließ sich bis in die Sprache verfolgen. So war für die amerikanische Delegation der NVV nicht „the cornerstone“ des globalen Nichtverbreitungsregimes, sondern „a cornerstone“. Er dient auch nicht als „wesentliches Fundament der Abrüstung“ sondern als „ein wesentliches Element der Abrüstung“. Nicht ein Gleichgewicht zwischen den „drei Pfeilern“ Nichtverbreitung, Abrüstung und friedliche Nutzung bestimmt seine Struktur – wie es die überwiegende Mehrheit der Vertragspartner sieht – sondern die Nichtverbreitung ist „zentraler Zweck“ des Vertrages, Abrüstung und friedliche Nutzung lediglich „auch wichtige Aspekte“.

Für die USA liegt heute der Schwerpunkt der Nichtverbreitung außerhalb des Vertrages, bei der Gruppe der Lieferländer, der Proliferation Security Initiative, Sicherheitsratsresolution 1540, der globalen Gefahrenminderungs-Initiative und der eigenen militärischen Counterproliferation.⁴⁰ Demgegenüber ist der Vertrag marginal, und das rechtfertigt keine eigenen Konzessionen. Sollten einzelne Vertragsstaaten aus Unzufriedenheit ausscheren, kann die Supermacht damit fallweise umgehen.

Für die amerikanische Kernwaffenpolitik heißt dies, die laufende Anpassung an die strategischen Erfordernisse weiterzuführen; da dies mit einer Verkleinerung der Bestände einhergeht, lässt sich dies als Abrüstung präsentieren. Die Nuclear Posture wird von strategischen Erfordernissen im Rahmen der geltenden Politik bestimmt, nicht aus vertraglichen Verpflichtungen. Kernwaffenforschung wird weiter vorangetrieben, um Lösungen für einsetzbare Waffen gegen verbunkerte Stellungen und CW-Waffen zu finden. Erscheinen diese Lösungen nützlich und sinnvoll, wird von der Forschung zur Entwicklung übergegangen. Erfordert die Entwicklung Kernwaffenversuche, wird das gegenwärtige Testmoratorium beendet; andernfalls wird es beibehalten und als Beitrag zur Einlösung von Art. VI des NVV dargestellt.

39 Harald Müller/Annette Schaper, US-Nuklearpolitik nach dem Kalten Krieg. Frankfurt/M, HSKF-Report Nr. 3/2003.

40 Statement by Stephen G. Rademaker to the 2005 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, New York, 2.Mai 2005, S. 4.

Infolgedessen ist die Haltung der USA zum NVV opportunistisch und instrumentell, nicht rechtlich oder wertgebunden determiniert. Für die Überprüfungskonferenz dürfte das Kalkül gelautet haben, dass ein für die USA tragbares Ergebnis nicht zu erwarten war. Sicherlich hätte Washington einen Konsens auf der eigenen Linie vorgezogen, aber der war von vornherein nicht zu haben. Eine Schlusserklärung hätte als Minimum die „Dreizehn Schritte“ von 2000 anerkennen und allenfalls in wenigen Punkten an neuere Entwicklungen anpassen müssen. Dazu waren die USA nicht bereit: Gar kein Ergebnis war einem Kompromiss außerhalb der amerikanischen Linie vorzuziehen. Die Schuld sollte aber möglichst auf eine andere Partei abgeladen werden. Diese Interpretation der amerikanischen Position passt mit dem Konferenzverhalten am besten zusammen.

Dazu gehörte auch Präsenz und Gebaren der Delegation. In den vorherigen Überprüfungskonferenzen waren die USA höherrangig vertreten. Das Statement in der Generaldebatte war stets wenigstens auf Abteilungsleitersebene abgegeben worden; zuletzt hatten der Vizepräsident (1995) und die Außenministerin (2000) gesprochen; diesmal trat lediglich ein stellvertretender Abteilungsleiter an, der sofort wieder nach Hause fuhr, anstatt, wie bislang üblich, die Delegation operativ zu leiten. Die ranghöchste Delegierte, die amerikanische CD-Botschafterin aus Genf, glänzte über weite Passagen durch Abwesenheit und ließ bei Konsultationen ihre Kollegen und Kolleginnen regelmäßig bis zu einer Viertelstunde warten. Die US-Delegation blieb über weite Strecken untypisch passiv; von Führung konnte bis ins letzte Drittel der Konferenz überhaupt keine Rede sein. All das spricht dafür, dass der Vertrag in seiner Wichtigkeit für die amerikanische Außenpolitik zurückgestuft worden ist.

Die Führungsaufgabe der USA wird durch die Schwächung der Nichtverbreitungsnorm schwieriger. Man sollte daher annehmen, dass Washington erhebliche Anstrengungen unternimmt, um diese Norm zu stärken und die Vertragsgemeinschaft zusammenzuhalten. Es ist ein Paradox, dass die Praxis der Supermacht unter Präsident Bush auf das genaue Gegenteil hinausläuft.

Eines allerdings war auffällig – die Supermacht scheute die Isolierung. Wenn die USA in der westlichen Gruppe alleine standen – wie in der letzten Phase der Agendadiskussion, beim Streit um die Unterausschüsse und über die Streichung des Präsidenten-Zitats im Schlussdokument – drehte Washington bei. Man wollte keinen Graben zwischen sich und den westlichen Verbündeten aufreißen und die alleinige Verantwortung für das Scheitern der Konferenz vermeiden.

6.2 Russland

Die russische Föderation spielte eine eher zurückhaltende, aber auch selbständige Rolle. An den Verfahrensspielen beteiligte sie sich überhaupt nicht. Die „östliche Gruppe“ war für den Präsidenten pflegeleicht und zur Zustimmung zu nahezu jeder Verfahrensentscheidung bereit, welche die Blockade aufgelöst hätte. Dabei hat Russland heute selbst mit den „Dreizehn Schritten“ seine Probleme, weil sich seine Sicherheitslage durch die Aufkündigung des ABM-Vertrages durch die Bush-Administration geändert hat. Anstatt jedoch gegen die Ergebnisse von 2000 pauschal zu agieren, war Russland zu einer Differen-

zierung nach den einzelnen Punkten bereit. Dabei ergriff es gelegentlich die Seite der USA – wie bei substrategischen Waffen –, gelegentlich die Seite Chinas – wie bei der Forderung nach der Entmilitarisierung des Weltraums.

Das Verdienst der russischen Delegation war die Blockade des P-5-Statements. Während die europäischen Kernwaffenstaaten – in Abweichung von der klaren Gemeinsamen Position der EU – bereit waren, die Erwähnung des Teststopps aus der Erklärung zu streichen, wie dies die Bush-Administration verlangten, blieb Russland in dieser Beziehung fest: Keine Erklärung ohne CTBT. Selbst Interventionen in der Hauptstadt änderten diese Position nicht.

6.3 China

China zählte zu den wenigen Gewinnern der Konferenz, obwohl es sicher nicht in seiner Absicht lag, die Konferenz zum Scheitern zu bringen. In weit höherem Maße als früher griff es durch Arbeitspapiere aktiv ins Konferenzgeschehen ein. Nicht weniger als sechs solcher Dokumente, die das gesamte Fragenspektrum abdeckten, gab Beijing zu Protokoll.⁴¹ Inhaltlich waren die chinesischen Positionen eher NAM-freundlich. Während die westlichen Kernwaffenstaaten, vor allem die USA, in Konfrontation mit den Blockfreien standen, präsentierte sich China eher als Freund denn als Gegner und blieb nach allen Seiten gesprächsfähig. Damit verzeichnet China Punktgewinne vor allem unter den Entwicklungsländern, obgleich es gegenwärtig de facto der einzige Kernwaffenstaat ist, der sein strategisches Arsenal zielgerichtet aufstockt.

Bereits jetzt werden die Beziehungen zwischen China und Iran enger, steigt der wirtschaftliche Austausch. Es ist abzusehen, dass diese Entwicklung auch Ägypten und das arabische Lager betreffen könnten. Die engen Beziehungen Ägyptens zu den USA sind fast nur noch in der massiven finanziellen Hilfe begründet, die Washington für Kairo leistet. In politischer Hinsicht wird der Graben eher größer. Bei dem schnell wachsenden Brutto-sozialprodukt des „Reiches der Mitte“ wird China in nicht allzu ferner Zeit in der Lage sein, Ägypten eine Alternative zu bieten. China wird zunehmend abhängig von Ölimporten und strebt nach einer soliden geostrategischen Position in und um den Persischen Golf. Eine enge Verbindung zur arabischen Welt kommt diesem Interesse ideal entgegen.

Insgesamt bietet sich Beijing zunehmend den blockfreien Staaten als eine verständnisvollere, weniger fordernde künftige Großmacht an, die keinen Druck ausübt, sondern die Positionen der NAM unterstützt. Seit der chinesischen Entdeckung des Multilateralismus, seit dem Umschalten Amerikas auf Unilateralismus wird die Entente mit China für die ungebundenen Staaten schrittweise attraktiver. Die Konferenz mag in dieser Hinsicht eine weitere Etappe in einer größeren Umstrukturierung der Weltpolitik gewesen sein.

41 NPT/CONF.2005/WP.2-7.

6.4 Frankreich

Neben den USA war Frankreich der kompromissloseste Kernwaffenstaat der Konferenz⁴²: Auch Paris wollte alle Hinweise auf die Ergebnisse von 2000 tilgen; dies war insoweit kurios, als es im EU-Rahmen der Gemeinsamen Position zugestimmt hatte, die den Verweis auf 2000 enthielt. Überwiegend versteckte sich Frankreich hinter den breiten Schultern der USA und kam nur gelegentlich, etwa im Hauptausschuss I (Abrüstung und Sicherheitsgarantien), aus der Deckung.

Anders als die amerikanische Regierung war Frankreich in den prozeduralen Fragen flexibler. Wollten die USA die Isolierung in der westlichen Gruppe vermeiden, so kam es für die Franzosen bereits darauf an, nicht aus der Phalanx der EU-Partner auszuscheren. Zwar mühte sich die französische Delegation manchmal mit einiger Brachialgewalt, die EU auf die französische Position zu zwingen. Geling dies nicht, focht sie indes ihren Belang nicht um jeden Preis durch. Bis es so weit war, wurden jedoch alle Anstrengungen unternommen. So sahen selbst in den öffentlichen Tagungsteilen die Beobachter zwei bis drei Mitglieder der französischen Delegation um die luxemburgische Präsidentschaft herumschwirren, um noch während der Verhandlungen die eine oder andere Intervention zu französischen Gunsten im EU-Namen zu erwirken, manchmal mit Erfolg.

Vor allem aber war Frankreich verzweifelt darum bemüht, die P-5-Stellungnahme zustande zu bringen. In dieses Projekt floss sichtbar mehr Energie als ins eigentliche Konferenzgeschehen. Es ging dabei lediglich um ein Prestigeprojekt, nämlich ostentativ als eine der fünf Großmächte zu posieren. Das Scheitern dieses Versuches war für die französische Delegation eine bittere Niederlage.

Insgesamt stimmt die enge, unstrategische Perspektive Frankreichs besorgt: Paris war offenkundig nicht unglücklich über die Ergebnislosigkeit der Konferenz, wenn nur der ungeliebte Rückbezug auf die Vereinbarungen des Jahres 2000, die 13 Abrüstungsschritte, vermieden werden konnte. Wenn es nur noch um das symbolische Wohlbefinden der Grande Nation geht, bleiben die Handlungsspielräume europäischer Außen- und Sicherheitspolitik sehr eng. Als Positivum nimmt man freilich die durchgehende französische Linie mit, aus den EU-Reihen nach Möglichkeit nicht auszuscheren.

6.5 Großbritannien

Großbritannien war in den Sachfragen weitaus flexibler und entgegenkommender als Frankreich. London hatte im Rahmen seiner nationalen Politik keine Probleme mit den „Dreizehn Schritten“ von 2000. Seine Rolle wurde allerdings problematisch durch den engen Schulterschluss mit den USA. Es entstand der Eindruck, dass die Delegation unter der Weisung stand, die USA auf keinen Fall allein im Regen stehen zu lassen. Die Regie innerhalb der westlichen Gruppe, der der britische Botschafter vorsah, steuerte immer

42 Statement by H.E. Mr. Francois Rivasseau, Ambassador, Permanent Representative of France to the Conference on Disarmament, New York, Mai 2005.

eine Konsensbildung an, die die exzentrischen Positionen der Bush-Regierung in der Solidarität der Partner verschwinden ließ. Die Forderungen der NAM wurden stets als überzogen, unbegründet und unvernünftig präsentiert. Auf diese Weise trugen die Briten zum konfrontativen Verlauf der Konferenz bei, weil die amerikanischen Vertreter sich erst spät dazu genötigt sahen, in der Hauptstadt um neue Weisungen zu bitten. Auch für die Briten galt die bemerkenswerte Feststellung, dass sie die „splendid isolation“ in der EU nach Kräften vermieden.

6.6 Europäische Union

Die Europäische Union spielte eine größere Rolle denn je im Konferenzverlauf. Dies hatte sicher damit zu tun, dass ein so großer Teil des Geschehens sich in prozeduralen Bahnen bewegte. Die innerhalb der EU vorhandenen inhaltlichen Gegensätze kamen so nicht zum Tragen. Die überwältigende Mehrheit der Mitgliedsstaaten wollte, dass substanzielle Verhandlungen in Gang kamen; Frankreich war sicherlich eine Ausnahme, konnte und wollte aber nicht ausscheren. Die übrigen engagierten Länder: Deutschland, Schweden, Irland, Polen, die Niederlande, die Tschechische Republik, Ungarn, Italien hatten alle ein Interesse am Fortgang der Konferenz. Es war die EU, die durch die deutliche Unterstützung der Vorschläge des Präsidenten in der zweiten und dritten Sitzungswoche die Amerikaner zum Einlenken brachte, und es war gleichfalls die EU, die am Ende durch inneren Druck auf Frankreich und äußeren Druck auf die USA wenigstens die Annahme des prozeduralen Konferenzberichts bewirkte.

Die Europäische Union war dadurch gehandicapt, dass die Präsidentschaft bei ihrem zweitkleinsten Mitgliedsland lag. Der Vertreter Luxemburgs, ein pensionierter Botschafter, erbrachte eine bewundernswerte Leistung an der Grenze des physisch Möglichen. Aber seine Delegation war einfach zu klein und mit zu jungen Beamten besetzt, um eine wirklich effektive Präsidentschaft darstellen zu können. Sobald sich das Konferenzgeschehen auf mehrere, gleichzeitig aktive Ebenen verlagerte, schlug sich dieser Umstand nachteilig nieder. Dass die EU dennoch eine vergleichsweise gute Figur machte, weist auf das große Potential der Union hin.

Die EU war mit einer Gemeinsamen Position in die Konferenz gegangen, die erst kurz zuvor abgeschlossen werden konnte und alle Teile der Thematik betraf; auch das Bekenntnis zu den Ergebnissen von 2000 war dort niedergelegt, nachdem Frankreich seinen Widerstand aufgegeben hatte.⁴³ Aus diesem Dokument entnahm sie die geeigneten Versatzstücke für Stellungnahmen und Arbeitspapiere, die sie in die einzelnen Ausschüsse und Unterausschüsse einbrachte.⁴⁴ Richtungsweisend war das Arbeitspapier zum Vertragsrücktritt (Unterausschuss III); es entstand auf Grundlage eines deutschen Entwurfs im Vorbereitungsprozess, an dem zunächst mit Frankreich weitergearbeitet wurde, bevor es in der gesamten EU finalisiert wurde. Dabei mussten die deutschen Vorstellungen Federn

43 Vgl. Fußnote 22.

44 NPT/CONF.2005/WP. 43, 44, 45.

lassen: die Idee einer Sonderkonferenz der Mitgliedsstaaten, die sich mit einem Vertragsrücktritt befassen sollte, wurde zugunsten einer stärkeren Rolle der Depositare (auf Wunsch Großbritanniens) und des Sicherheitsrats (auf Wunsch Großbritanniens und Frankreichs) aufgegeben.⁴⁵ Die Gemeinsame Position und das Rücktritts-Papier enthielten durchaus das Potential, auf die inhaltliche Diskussion Einfluss zu nehmen, stellten sie doch in sich Kompromisse zwischen unterschiedlichen Interessen dar, die als Ausgangspunkt für einen Gesamtkonsens hätten dienen können. Dazu kam es jedoch nicht. Auch ist zu vermerken, dass die Mitgliedsstaaten in den wenigen Tagen der Ausschussarbeit in unterschiedliche Richtungen strebten. Frankreich trat mit der rigorosen Ablehnung der 2000er Ergebnisse an die Seite der USA. Irland und Schweden unterstützten die weitergehenden Vorschläge der New Agenda Coalition von sieben Abrüstungsbefürwortern.⁴⁶ Dänemark, Irland, Schweden, Österreich, Ungarn und die Niederlande beteiligten sich an den Arbeitspapieren der G-10 (mit Australien, Kanada, Neuseeland, Norwegen) zu den Art. III und IV des Vertrages.⁴⁷ Dann gab es noch die „NATO-7“ mit den Niederlanden, Belgien, Italien, Spanien, Norwegen, Litauen, Rumänien, die ein Arbeitspapier zu allen interessierenden Fragen einbrachten;⁴⁸ der Hyperaktivismus der Niederlande, die dreimal zu denselben Fragen in drei verschiedenen Gruppierungen zwar nicht widersprüchliche, aber in der Sprache unterschiedliche Texte zeichneten, war bemerkenswert, aber nicht sehr sinnvoll. Für die Zukunft wäre es fraglos besser, eine noch substantziellere Gemeinsame Position zustande zu bringen und dann mit der Unterstützung aller Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten in der Konferenz durchzufechten.

6.7 New Agenda Coalition und die Blockfreien

Die schon erwähnte New Agenda Coalition war nur der Schatten ihrer selbst. 2000 waren sie die entscheidenden Gegenspieler der Kernwaffenstaaten gewesen und hatten den Konferenzernfolg weitgehend verantwortet. 2005 brachten sie zwar noch ein Arbeitspapier zustande, das die Errungenschaften von 2000 verteidigte.⁴⁹ Der einzige operative Erfolg blieb es jedoch, die niederländische Kandidatur für den Unterausschuss I auszuemanövrieren und stattdessen den New-Agenda-Mann Caughley aus Neuseeland durchzusetzen. Ansonsten fielen die westlichen New-Agenda-Staaten durch geduldige Hinnahme der britisch-amerikanischen Konferenzstrategie auf. Keiner von ihnen wagte Widerspruch. Innerhalb der NAC und der Blockfreien war die Rivalität zwischen Südafrika und Ägypten, die beide gerne permanente Vertreter Afrikas im Sicherheitsrat werden möchten, mit Händen zu greifen. Brasilien war durch die Konferenzpräsidentschaft, Schweden durch den Vorsitz in HA III an größeren Aktivitäten gehindert. Die NAC war auf dieser Konferenz so gut wie nicht vorhanden.

45 NPT/CONF.2005/WP.32.

46 NPT/CONF.2005/WP.27.

47 NPT/CONF.2005/WP.9-14.

48 NPT/CONF.2005/WP.35.

49 NPT/CONF.2005/WP.27.

Trotz innerer Gegensätze hielt die NAM-Gruppe zusammen. Das gelang nur, indem die mehr zur Mitte tendierende Mehrheit den extremen Positionen der Flügelstaaten Iran, Kuba und Ägypten weitgehend entgegenkam. Dazu trug freilich bei, dass die Empörung über die starre Haltung der USA auch bei den gemäßigeren NAM-Staaten deutlich spürbar war und Einigkeit darüber bestand, dass man sich die Errungenschaften von 1995 und 2000 nicht nehmen lassen wollte.⁵⁰ Malaysia als Vorsitzender der NAM-Gruppe hätte gern ein konstruktives Ergebnis der Konferenz erreicht, blieb aber letztlich Gefangener der eigenen Aufgabe. Iran dürfte das Scheitern als Sieg empfunden haben, zumal man durch geschickte Platzierung auf der Rednerliste auch noch mit Aplomb den Schlusspunkt setzen konnte. Eine gespaltene Vertragsgemeinschaft mindert den Druck im Streit um das iranische Nuklearprogramm. Die Iraner zeigten ein kräftiges Profil,⁵¹ überließen jedoch an vielen Stellen die Blockierer-Rolle Ägypten und zogen sich damit aus der Schusslinie der Politik. Dass in den Augen der NAM die USA Hauptverursacher des Misserfolgs sind, ist gleichfalls für Teheran auf der Habenseite zu verbuchen: Verspricht dies doch weitere Solidarität für die kommenden Auseinandersetzungen.

Nicht ganz so klar ist die Motivation der ägyptischen Delegation, die der eigentliche Wortführer der NAM in prozeduralen wie in inhaltlichen Fragen war. Ägypten wollte sich auf keinen Fall mit weniger zufrieden geben, als 2000 erreicht worden war. Man hätte wohl ein Konferenzdokument akzeptiert, das auf der Schlusserklärung der letzten Überprüfungskonferenz aufgebaut und in der Frage des Nahen Ostens etwas mehr gebracht hätte.⁵² Einen Rückgang hinter den Status Quo wollte man nicht; eher ließ man die Konferenz dann scheitern, als den amerikanischen Wünschen nachzugeben. Darin kann sich ein prinzipieller Standpunkt manifestieren, dass nämlich eine einmal erreichte Vereinbarung für alle Beteiligten gelten muss. Es könnte aber auch sein, dass Ägypten zu dem Schluss gekommen ist, dass der Vertrag aus nationaler Sicht keinen Wert hat: Er hat nicht zu einer Denuklearisierung des Nahen Ostens geführt, und Ägypten selbst gerät gegenüber neuen Kernwaffenstaaten aus Statusgründen ins Hintertreffen. Ägypten hatte sich nach seinem späten Beitritt 1981 stark engagiert, hatte die Präsidentschaft der erfolgreichen Überprüfungskonferenz 1985 inne und war 1995 und 2000 maßgeblich dafür, dass radikalere arabische Staaten wie Libyen, Syrien, Algerien oder Jemen den Konferenzkonsens mittrugen. Die Ernüchterung über die Abkehr der Bush-Administration von den Vereinbarungen könnte in Kairo zu der Schlussfolgerung geführt haben, dass diese Politik erfolglos war. Damit tritt der Vertrag aus einem Element ägyptischer Außenpolitik mit Eigenwert in den Rang eines reinen Instruments für andere Zwecke: für das Werben um einen Sicherheitsratssitz, für die innenpolitische Demonstration einer unabhängigen Position von den USA kurz vor den Präsidentschaftswahlen. Eine noch düsterere, aber vielleicht überzogene Deutung könnte das ägyptische Verhalten in Parallele zum iranischen sehen: Mit dem sinkenden Stellenwert des Vertrages und der steigenden Beunruhigung über das iranische Nuklearprogramm könnte nun auch Ägypten versucht sein, sich eine nukleare Aus-

50 NPT/CONF.2005/WP.17.

51 NPT/CONF.2005/WP.47-50.

52 Darauf lässt jedenfalls das eingebrachte Arbeitspapier schließen: NPT/CONF.2005/WP.36.

bruchsoption zu schaffen. Das Scheitern der Konferenz schafft – wie im iranischen Fall – erleichternde internationale Bedingungen für ein solches Projekt.

6.8 Deutschland

Die deutsche Delegation zählte zu den einflussreichsten in der ganzen Konferenz. Dass zwei der drei noch größeren Katastrophen – der Abbruch der Konferenz im Lichte einer fehlenden Tagesordnung und der Abschluss ohne jegliches Schlussdokument vermieden werden konnten, war weitgehend das Verdienst der deutschen Delegationsleitung. Sie setzte sich energisch dafür ein, die EU auf eine konstruktive Position zu dem Präsidenten-Paket einzuschwören, das den Weg für die Annahme der Agenda freimachte und verhinderte, dass innerhalb der Westlichen Gruppe diese Position verwässert wurde. Sie wiederholte dasselbe Manöver, als es um das Arbeitsprogramm ging und verhinderte, wieder über die stufenweise Herstellung von Konsens in EU und Westlicher Gruppe, dass das Schlussdokument auseinander genommen wurde. Für den Kompromiss über die Art und Weise, wie auf die Erklärung der Blockfreien im Schlussdokument Bezug genommen wird, lieferte sie den entscheidenden Kompromissvorschlag. In all diesen Debatten scheute sie auch den Widerspruch zu Frankreich (in der EU) und den USA (in der westlichen Gruppe) nicht, ohne dabei in eine unangemessene Konfrontation zu gehen. Die Furchtsamkeit anderer westlicher Delegationen, im Dialog mit dem Partner USA auch einmal eine Gegenposition zu beziehen, ist erschreckend und erinnert gelegentlich an die Verhältnisse im Warschauer Pakt. Dass es ohne Schaden durchaus geht, hat die deutsche Delegation gezeigt und damit von der Konferenz gerettet, was noch zu retten war. Infolgedessen war die deutsche Delegationsleitung im Konferenzverlauf zusehends gesuchter Ratgeber des Präsidenten und der Ausschussvorsitzenden. Es war eine Demonstration der Chancen, die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU bietet, um deutschen Einfluss im Sinne einer kooperativen Sicherheitspolitik auszuüben.

6.9 Nichtregierungsorganisationen und Medien

Nicht weniger als 159 Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Forschungseinrichtungen waren als Beobachter der Konferenz registriert.⁵³ Das hätte genügend kritische Masse bieten sollen, um die Zivilgesellschaft zu mobilisieren, als deutlich wurde, dass die Delegierten ihrer Aufgabe in keiner Weise gerecht wurden. Immerhin hatten die Nichtregierungsorganisationen zu Konferenzbeginn eine Demonstration von mehreren zehntausend Menschen in New York auf die Beine gebracht.

Wer sich davon erhofft hätte, spätestens in der zweiten Woche würden sich die Beobachter den sich vor ihren Augen entfaltenden Skandal nicht mehr mit ansehen und in die Offensive gehen, sah sich getäuscht. Es gab keinen zivilgesellschaftlichen Aufschrei gegen das Verscherbeln des Vertrages unter Wert, welches die Diplomaten betrieben. Die NROs führten brav ihre Veranstaltungen durch, legten ihre Broschüren aus, suchten den Dialog

53 NPT/CONF.2005/INF.2.

mit den Delegierten und gaben gelegentlich langweilige Pressekonferenzen – ganz so als sei dies eine Überprüfungskonferenz wie jede andere. Das Alarmierende an der Lage, die möglichen fatalen Folgen fielen den Vertretern der Zivilgesellschaft anscheinend so wenig auf wie den Delegierten.

Symptomatisch war das Erscheinungsbild der Nichtregierungsorganisationen während der offiziellen dreistündigen gemeinsamen Konferenzsitzung mit den Nichtregierungsorganisationen; diese formelle Interaktion gibt es seit 2000. Die etwa zweieinhalb zur Verfügung stehenden Stunden wurden von den NROs mit ellenlangen Stellungnahmen vollgepfropft. Anstatt sich auf einige prägnante Präsentationen zu einigen und dann den Dialog mit den Delegationen zu suchen, drängten auf dem Jahrmarkt der Eitelkeiten nicht weniger als sechzehn NRO-Vertreter aufs Podium.⁵⁴ Als die Reden vorbei waren, war keine Gelegenheit mehr zum Austausch. Insofern passte das Erscheinungsbild der Nichtregierungsorganisationen zum Konferenzverlauf.

Mangels zugespitzter Mobilisierung durch die NROs entging auch den Medien die letzte Chance, das Dramatische des Konferenzgeschehens bzw. von dessen Folgen wahrzunehmen. Das mangelnde Gespür der Medien für die weltpolitische Bedeutsamkeit des arkanen Geschehens in den Katakomben der Vereinten Nationen spricht Bände. Rom brannte, während Diplomaten, Nichtregierungsorganisationen und Medien zusammen ungerührt ein kakophonisches Konzert fiedelten.

7. Die Folgen

Der Tenor in den Abschlussreden der Delegierten versuchte verzweifelt, den Dingen eine positive Wendung zu geben. „Gelernte Lektionen“ sollten zum Anlass genommen werden, neu anzupacken. Die Botschaft hört man wohl, allein es fehlt der Glaube. Zwar ist es richtig, dass es in der Politik nie naturgesetzliche Determination gibt, weil das Geschehen immer von der Praxis der Politik abhängt und damit veränderbar bleibt. Aber wo soll die Veränderung herkommen, wenn sich die Supermacht nur bestätigt fühlt in ihrer Missachtung vertraglich geregelter Sicherheitspolitik, das Ressentiment der Blockfreien (zum Schaden ihrer eigenen Sicherheit) ständig wächst und im Windschatten ihrer Solidarität Länder wie Iran, Nordkorea und womöglich künftig auch andere ihre Nuklearprogramme zielsicher vorantreiben?

Solange die Kernwaffenstaaten nicht wesentliche Konzessionen machen, das hat diese Konferenz gezeigt, halten die Blockfreien jegliche Stärkung der Nichtverbreitungsfunktionen des Regimes auf – als ob die Ausbreitung von Kernwaffen ihre Sicherheit unberührt ließe. Das ist töricht, aber warum sollte die blockfreie Bewegung weniger Torheit an den Tag legen, als das die Kernwaffenstaaten tun? Abgelehnt wurde die Stabilisierung des Verifikationssystems durch Verbindlichmachen des Zusatzprotokolls, zusätzliche freiwillige

54 NGO's Statements to the States Party to the Seventh Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Mai 11, 2005, www.reachingcriticalwill.org

Maßnahmen der Nichtkernwaffenstaaten, energische Schritte, um Möglichkeiten der Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs auszuloten, eine Festigung der Exportkontrollen, die Institutionalisierung der Vertragsstrukturen und Regeln für den Vertragsrücktritt. Jeder dieser Schritte hätte das Regime im Interesse aller vertragstreuen Mitglieder verbessert. Jeder davon stieß auf die Ablehnung der blockfreien Bewegung, weil die Vorschläge von westlicher Seite kamen. Derart hoch – jenseits allen gesunden Menschenverstandes ist das Misstrauen mittlerweile, dass all diese Maßnahmen nur auf die weitere Fesselung der Nichtkernwaffenstaaten aus der sich entwickelnden Welt zielten. Alarmierend ist in diesem Zusammenhang die deutlich größer gewordene Skepsis gegenüber dem Vertragsregime von früheren „Champions“ wie Mexiko, Südafrika oder Ägypten.

Auf der anderen Seite steht die nicht mehr übersehbare Weigerung der Atommächte USA, Frankreich, Russland und Großbritannien, jemals ihre Kernwaffen aufzugeben – sie wollen sie auf immer behalten. Bezeichnend war die Weigerung der USA und Frankreichs, den Bezug auf das „unzweideutige Versprechen zur völligen nuklearen Abrüstung“, das 2000 gegeben wurde, neu zu bekräftigen. Abrüstungsmaßnahmen werden als Nebeneffekt ausgeführt, wenn sie im Einklang mit den nationalen Doktrinen und Strategien stehen. Wo das nicht der Fall ist, wird der Art. VI souverän ignoriert. Diese Haltung bedeutet den Vertragsbruch. Die Folgen auf der Seite der Blockfreien sind offensichtlich.

Für die gegenwärtige US-Regierung ist der Vertrag sichtbar weniger wichtig als für alle Vorgänger. Sie lässt ihn verludern, wenn Führung Kompromisse bedeuten würde. Mangels amerikanischer Führung oder wenigstens Mitarbeit bei der umfassenden Stärkung des Vertrages bleiben die Versuche der Handvoll Länder, die wirklich an seiner Erhaltung und seinem Ausbau interessiert sind – Kanada, Schweden, Irland, Ungarn, Deutschland, Argentinien – letztlich hilflos.

Die Autorität des Vertrages ist durch die Ereignisse von New York ganz erheblich geschwächt. Er bildet heute eine niedrigere Barriere gegen Überlegungen, sich militärische Optionen zu schaffen, als 2000 oder 1995. Diese Schwächung vollzieht sich, wie eingangs analysiert, im Kontext zweier akuter regionaler Krisen. Werden sie nicht gelöst – was nicht absehbar ist –, wird seine Erosion wahrscheinlich nicht aufzuhalten sein.

Alarmistische Töne aus Japan lassen darauf schließen, dass ein japanisches Kernwaffenprogramm durchaus eine realistische Möglichkeit ist, sollte Nordkorea effektiv Nuklearmacht werden. Dann könnte das in den achtziger Jahren gestoppte Programm Südkoreas wieder aktiviert werden.⁵⁵ Im Nahen Osten kann die Möglichkeit schon heute nicht ausgeschlossen werden, dass das ägyptische Taktieren in New York Vorbote für ein Abrücken der arabischen Führungsmacht von seinem Nichtverbreitungsengagement ist. Waren die nuklearen Tatsachen in Israel noch für Kairo auszuhalten, wenn auch schwer, so wird eine iranische Kernwaffenoption als akute Bedrohung gesehen; sie könnte übrigens auch Saudi-Arabien verlassen, mit großer Energie Ölgeld gegen Kernwaffen anzubieten, etwa Nordkorea oder Pakistan. Ein ägyptisches Vorrücken auf eine nukleare Option ließe Rivalen für den Einfluss in der arabischen Welt – Syrien etwa oder Algerien – sicher nicht still-

55 International Herald Tribune, 4, 05.06.2005, S. 1, 4.

halten. Unaufhaltsame nukleare Entwicklungen in Ostasien und im Nahen Osten würden schließlich die „Statusmächte“ im Süden auf den Plan rufen, zumal in einer Phase eines schwächelnden NVV. Brasilien, Südafrika, Nigeria und Indonesien, vielleicht auch Argentinien würden den schwer errungenen Kernwaffenverzicht wieder auf den Prüfstand stellen. An dieser Stelle wäre der Vertrag erodiert.⁵⁶

Dies ist ein Szenario für die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre. Im Jahre 2020 könnte es in der Welt zwanzig Kernwaffenstaaten geben, davon viele in den konfliktträchtigsten Regionen der Welt. Wer glaubt, nukleare Abschreckung würde in einer derartigen Konstellation den Frieden sichern, wer darüber hinaus hofft, in einer solchen Welt könnte Terroristen der Zugang zu Waffen und Waffenmaterial hermetisch versperrt bleiben, kann auch gleich annehmen, die Welt sei eine Scheibe.

Für die deutsche Politik empfiehlt sich das konsequente Festhalten an der Politik der Stärkung der Regime und an Verhandlungslösungen für die laufenden Krisen. Die Nichtverbreitungsstrategie der EU bleibt der wichtigste Kanal, durch den diese deutschen Präferenzen verfolgt werden können. Wichtig wäre es, bilateral und im Zuge der EU-Nichtverbreitungsstrategie intensive und regelmäßige Konsultationen mit den wichtigsten Partnern im Nichtverbreitungsregime zu suchen, die auch anfällig für die Versuchungen der Proliferation sein könnten – die Liste dieser Länder wurde oben bereits benannt.

Gegenüber der Regierung der Vereinigten Staaten sollte auch in Spitzentreffen deutlich gemacht werden, dass man die gegenwärtig verfolgte Linie im Sinne westlicher Interessen für kontraproduktiv hält. Es ist nicht anzunehmen, dass Präsident Bush oder Frau Rice sich darüber im Klaren sind, in welchem Umfang früher gemachte Versprechen gebrochen wurden und welche nachteiligen Folgen das für die USA in der Welt hat. Eine gründliche Prüfung der möglichen Konzessionen hinsichtlich der „Dreizehn Schritte“ – nicht aller, aber doch vieler – könnte eine neue Positionierung der USA ergeben, die die USA in eine weniger konfrontative Position gegenüber den Blockfreien bringt. Damit wird der angerichtete Schaden nicht völlig beseitigt, aber doch vermindert. In diesen Kontext zählt auch die neu angestoßene Diskussion über die in den Nichtkernwaffenstaaten Europas stationierten amerikanischen nuklearen Bomben, deren Rückführung in die USA die NATO-Verteidigung nicht schädigt, aber einen erheblichen Stein des Anstoßes innerhalb des NV-Regimes beseitigt.

Gleiches gilt gegenüber den französischen Freunden. Auch ihre halsstarrige Haltung gilt es dringend zu verändern. Was Frankreich durch die Anerkennung der „Dreizehn Schritte“ verliert, ist unklar, wenn nicht sogar unerklärlich. Eine Korrektur sollte möglich sein. Dazu muss aber mit den Entscheidungsträgern gesprochen werden, nicht nur auf der Arbeitsebene, wo erfahrungsgemäß die Akteure zäh am Althergebrachten festhalten.

Dass im Augenblick die Zeichen für den NVV auf Sturm stehen und der Blick in die Zukunft der nuklearen Weiterverbreitung eher pessimistisch stimmt, ist nicht zu überse-

56 Zum gegenwärtigen Stand der Proliferation vgl. Joseph Cirincione/Jon B. Wolfsthal/Miriam Rajkumar, *Deadly Arsenals. Nuclear, Biological and Chemical Threats*, 2. Aufl., Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace 2005.

hen. Gleichwohl ist die Politik dazu aufgerufen, sich der drohenden Erosion entgegenzustemmen. In der Politik gibt es kein Schicksal, sondern es existieren Chancen der Veränderung; die düstere Prognose macht den Versuch allemal wert.

Anhang

1. Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV)

Die diesen Vertrag schließenden Staaten, im folgenden als „Vertragsparteien“ bezeichnet, –

in Anbetracht der Verwüstung, die ein Atomkrieg über die ganze Menschheit bringen würde, und angesichts der hieraus folgenden Notwendigkeit, alle Anstrengungen zur Abwendung der Gefahr eines solchen Krieges zu unternehmen und Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Völker zu ergreifen,

von der Auffassung geleitet, dass die Verbreitung von Kernwaffen die Gefahr eines Atomkrieges ernstlich erhöhen würde,

im Einklang mit Entschlüssen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, worin der Abschluss einer Übereinkunft zur Verhinderung der weiteren Verbreitung von Kernwaffen gefordert wird,

unter Übernahme der Verpflichtung, zusammenzuarbeiten, um die Anwendung der Sicherungsmaßnahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation auf friedliche nukleare Tätigkeiten zu erleichtern,

in dem Willen, Forschung, Entwicklung und sonstige Bemühungen zu unterstützen, die darauf gerichtet sind, im Rahmen des Sicherungssystems der Internationalen Atomenergie-Organisation die Anwendung des Grundsatzes einer wirksamen Sicherungsüberwachung des Flusses von Ausgangs- und besonderem spaltbarem Material zu fördern, und zwar durch Verwendung von Instrumenten und andere technische Verfahren an bestimmten strategischen Punkten,

in Bekräftigung des Grundsatzes, dass die Vorteile der friedlichen Anwendung der Kerntechnik einschließlich aller technologischen Nebenprodukte, die Kernwaffenstaaten gegebenenfalls bei der Entwicklung von Kernsprengkörpern gewinnen, allen Vertragsparteien, gleichviel ob Kernwaffenstaaten oder Nichtkernwaffenstaaten, für friedlich Zwecke zugänglich sein sollen,

in der Überzeugung, dass im Verfolg dieses Grundsatzes alle Vertragsparteien berechtigt sind, an dem weitest möglichen Austausch wissenschaftlicher Informationen zur Weiterentwicklung der Anwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke teilzunehmen und allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu dieser Weiterentwicklung beizutragen,

in der Absicht, zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Beendigung des nuklearen Wettrüstens herbeizuführen und auf die nukleare Abrüstung gerichtete wirksame Maßnahmen zu ergreifen,

mit der eindringlichen Empfehlung einer Zusammenarbeit aller Staaten zur Verwirklichung dieses Zieles,

eingedenk der in der Präambel des Vertrages von 1963 über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser durch dessen Vertragsparteien bekundeten Entschlossenheit, darauf hinzuwirken, dass alle Versuchsexplosionen von Kernwaffen für alle Zeiten eingestellt werden, und auf dieses Ziel gerichtete Verhandlungen fortzusetzen,

in dem Wunsch, die internationale Entspannung zu fördern und das Vertrauen zwischen den Staaten zu stärken, damit die Einstellung der Produktion von Kernwaffen, die Auflösung aller vorhandenen Vorräte an solchen Waffen und die Entfernung der Kernwaffen und ihrer Einsatzmittel aus

den nationalen Waffenbeständen aufgrund eines Vertrags über allgemeine und vollständige Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle erleichtert wird,

eingedenk dessen, dass die Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt unterlassen müssen und dass die Herstellung und Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unter möglichst geringer Abzweigung menschlicher und wirtschaftlicher Hilfsquellen der Welt für Rüstungszwecke zu fördern ist –

sind wie folgt übereingekommen:

Artikel I

Jeder Kernwaffenstaat, der Vertragspartei ist, verpflichtet sich, Kernwaffen und sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber an niemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben und einen Nichtkernwaffenstaat weder zu unterstützen noch zu ermutigen noch zu veranlassen, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper herzustellen oder sonstwie zu erwerben oder die Verfügungsgewalt darüber zu erlangen.

Artikel II

Jeder Nichtkernwaffenstaat, der Vertragspartei ist, verpflichtet sich, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber von niemandem unmittelbar oder mittelbar anzunehmen, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper weder herzustellen noch sonstwie zu erwerben und keine Unterstützung zur Herstellung von Kernwaffen oder sonstigen Kernsprengkörpern zu suchen oder anzunehmen.

Artikel III

(1) Jeder Nichtkernwaffenstaat, der Vertragspartei ist, verpflichtet sich, Sicherungsmaßnahmen anzunehmen, wie sie in einer mit der Internationalen Atomenergie-Organisation nach Maßgabe ihrer Satzung und ihres Sicherungssystems auszuhandelnden und zuschließenden Übereinkunft festgelegt werden, wobei diese Sicherungsmaßnahmen ausschließlich dazu dienen, die Erfüllung seiner Verpflichtungen aus diesem Vertrag nachzuprüfen, damit verhindert wird, dass Kernenergie von der friedlichen Nutzung abgezweigt und für Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper verwendet wird. Die Verfahren für die nach diesem Artikel erforderlichen Sicherungsmaßnahmen werden in Bezug auf Ausgangs- und besonderes spaltbares Material durchgeführt, gleichviel ob es in einer Hauptkernanlage hergestellt, verarbeitet oder verwendet wird oder sich außerhalb einer solchen Anlage befindet. Die nach diesem Artikel erforderlichen Sicherungsmaßnahmen finden Anwendung auf alles Ausgangs- und besondere spaltbare Material bei allen friedlichen nuklearen Tätigkeiten, die im Hoheitsgebiet dieses Staates, unter seiner Hoheitsgewalt oder unter seiner Kontrolle an irgendeinem Ort durchgeführt werden.

(2) Jeder Staat, der Vertragspartei ist, verpflichtet sich, a) Ausgangs- und besonderes spaltbares Material oder b) Ausrüstungen und Materialien, die eigens für die Verarbeitung, Verwendung oder Herstellung von besonderem spaltbarem Material vorgesehen oder hergerichtet sind, einem Nichtkernwaffenstaat für friedliche Zwecke nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn das Ausgangs- oder besondere spaltbare Material den nach diesem Artikel erforderlichen Sicherungsmaßnahmen unterliegt.

(3) Die nach diesem Artikel erforderlichen Sicherungsmaßnahmen werden so durchgeführt, dass sie mit Artikel IV in Einklang stehen und keine Behinderung darstellen für die wirtschaftliche und

technologische Entwicklung der Vertragsparteien oder für die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet friedlicher nuklearer Tätigkeiten, einschließlich des internationalen Austausches von Kernmaterial und Ausrüstungen für die Verarbeitung, Verwendung oder Herstellung von Kernmaterial für friedliche Zwecke in Übereinstimmung mit diesem Artikel und dem in der Präambel niedergelegten Grundsatz der Sicherungsüberwachung.

(4) Nichtkernwaffenstaaten, die Vertragspartei sind, schließen entweder einzeln oder gemeinsam mit anderen Staaten nach Maßgabe der Satzung der Internationalen Atomenergie-Organisation Übereinkünfte mit dieser, um den Erfordernissen dieses Artikels nachzukommen. Verhandlungen über derartige Übereinkünfte werden binnen 180 Tagen nach dem ursprünglichen Inkrafttreten dieses Vertrags aufgenommen. Staaten, die ihre Ratifikations- oder Beitrittsurkunde nach Ablauf der Frist von 180 Tagen hinterlegen, nehmen Verhandlungen über derartige Übereinkünfte spätestens am Tag der Hinterlegung auf. Diese Übereinkünfte treten spätestens achtzehn Monate nach dem Tag des Verhandlungsbeginns in Kraft.

Artikel IV

(1) Dieser Vertrag ist nicht so auszulegen, als werde dadurch das unveräußerliche Recht aller Vertragsparteien beeinträchtigt, unter Wahrung der Gleichbehandlung und in Übereinstimmung mit den Artikeln I und II die Erforschung, Erzeugung und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke zu entwickeln.

(2) Alle Vertragsparteien verpflichten sich, den weitest möglichen Austausch von Ausrüstungen, Material und wissenschaftlichen und technologischen Informationen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie zu erleichtern, und sind berechtigt, daran teilzunehmen. Vertragsparteien, die hierzu in der Lage sind, arbeiten ferner zusammen, um allein oder gemeinsam mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen zur Weiterentwicklung der Anwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke, besonders im Hoheitsgebiet von Nichtkernwaffenstaaten, die Vertragspartei sind, unter gebührender Berücksichtigung der Bedürfnisse der Entwicklungsgebiete der Welt beizutragen.

Artikel V

Jede Vertragspartei verpflichtet sich, geeignete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass im Einklang mit diesem Vertrag unter geeigneter internationaler Beobachtung und durch geeignete internationale Verfahren die möglichen Vorteile aus jeglicher friedlichen Anwendung von Kernsprengungen Nichtkernwaffenstaaten, die Vertragspartei sind, auf der Grundlage der Gleichbehandlung zugänglich gemacht werden und dass die diesen Vertragsparteien für die verwendeten Sprengkörper berechneten Gebühren so niedrig wie möglich sind und keine Kosten für Forschung und Entwicklung enthalten. Nichtkernwaffenstaaten, die Vertragspartei sind, können diese Vorteile aufgrund einer oder mehrerer internationaler Sonderübereinkünfte durch eine geeignete internationale Organisation erlangen, in der Nichtkernwaffenstaaten angemessen vertreten sind. Verhandlungen hierüber werden so bald wie möglich nach Inkrafttreten dieses Vertrags aufgenommen. Nichtkernwaffenstaaten, die Vertragspartei sind, können diese Vorteile, wenn sie es wünschen, auch aufgrund zweiseitiger Übereinkünfte erlangen.

Artikel VI

Jede Vertragspartei verpflichtet sich, in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle.

Artikel VII

Dieser Vertrag beeinträchtigt nicht das Recht einer Gruppe von Staaten, regionale Verträge zu schließen, um sicherzustellen, dass ihre Hoheitsgebiete völlig frei von Kernwaffen sind.

Artikel VIII

(1) Jede Vertragspartei kann Änderungen dieses Vertrags vorschlagen. Der Wortlaut jedes Änderungsvorschlags wird den Verwahrregierungen übermittelt, die ihn allen Vertragsparteien zuleiten. Daraufhin berufen die Verwahrregierungen auf Antrag von mindestens einem Drittel der Vertragsparteien zur Prüfung des Änderungsvorschlags eine Konferenz ein, zu der sie alle Vertragsparteien einladen.

(2) Jede Änderung dieses Vertrags bedarf der Genehmigung durch Stimmenmehrheit aller Vertragsparteien einschließlich der Stimmen aller Kernwaffenstaaten, die Vertragspartei sind, und aller sonstigen Vertragsparteien, die im Zeitpunkt der Zuleitung des Änderungsvorschlags Mitglied des Gouverneursrats der Internationalen Atomenergie-Organisation sind. Die Änderung tritt für jede Vertragspartei, die ihre Ratifikationsurkunde zu der Änderung hinterlegt hat, in Kraft mit der Hinterlegung von Ratifikationsurkunden durch die Mehrheit aller Vertragsparteien einschließlich der Ratifikationsurkunden aller Kernwaffenstaaten, die Vertragspartei sind, und aller sonstigen Vertragsparteien, die im Zeitpunkt der Zuleitung des Änderungsvorschlags Mitglied des Gouverneursrats der Internationalen Atomenergie-Organisation sind. Danach tritt die Änderung für jede weitere Vertragspartei mit der Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde zu der Änderung in Kraft.

(3) Fünf Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Vertrags wird in Genf, Schweiz, eine Konferenz der Vertragsparteien zu dem Zweck abgehalten, die Wirkungsweise dieses Vertrags zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die Ziele der Präambel und die Bestimmungen des Vertrags verwirklicht werden. Danach kann eine Mehrheit der Vertragsparteien in Abständen von je fünf Jahren die Einberufung weiterer Konferenzen mit demselben Ziel der Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags erreichen, indem sie den Verwahrregierungen einen diesbezüglichen Vorschlag unterbreitet.

Artikel IX

(1) Dieser Vertrag liegt für alle Staaten zur Unterzeichnung auf. Jeder Staat, der den Vertrag nicht vor seinem nach Absatz 3 erfolgten Inkrafttreten unterzeichnet, kann ihm jederzeit beitreten.

(2) Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation durch die Unterzeichnerstaaten. Die Ratifikations- und die Beitrittsurkunden sind bei den Regierungen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland sowie der Vereinigten Staaten von Amerika zu hinterlegen; diese werden hiermit zu Verwahrregierungen bestimmt.

(3) Dieser Vertrag tritt in Kraft, sobald die Staaten, deren Regierungen zu Verwahrern des Vertrags bestimmt worden sind, und vierzig sonstige Unterzeichnerstaaten ihn ratifiziert und ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben. Für die Zwecke dieses Vertrags gilt als Kernwaffenstaat jeder Staat, der vor dem 1. Januar 1967 eine Kernwaffe oder einen sonstigen Kernsprengkörper herstellt und gezündet hat.

(4) Für Staaten, deren Ratifikations- oder Beitrittsurkunde nach dem Inkrafttreten dieses Vertrags hinterlegt wird, tritt er am Tag der Hinterlegung ihrer Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

(5) Die Verwahrregierungen unterrichten alle Unterzeichnerstaaten und beitretenden Staaten sogleich vom Zeitpunkt jeder Unterzeichnung und jeder Hinterlegung einer Ratifikations- oder

Beitrittsurkunde, vom Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Vertrags und vom Zeitpunkt des Eingangs von Anträgen auf Einberufung einer Konferenz oder von sonstigen Mitteilungen.

(6) Dieser Vertrag wird von den Verwahrregierungen nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen registriert.

Artikel X

(1) Jede Vertragspartei ist in Ausübung ihrer staatlichen Souveränität berechtigt, von diesem Vertrag zurückzutreten, wenn sie entscheidet, dass durch außergewöhnliche, mit dem Inhalt dieses Vertrags zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung der höchsten Interessen ihres Landes eingetreten ist. Sie teilt diesen Rücktritt allen anderen Vertragsparteien sowie dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen drei Monate im Voraus mit. Diese Mitteilung hat eine Darlegung der außergewöhnlichen Ereignisse zu enthalten, durch die ihrer Ansicht nach eine Gefährdung ihrer höchsten Interessen eingetreten ist.

(2) Fünfundzwanzig Jahre nach Inkrafttreten dieses Vertrags wird eine Konferenz einberufen, die beschließen soll, ob der Vertrag auf unbegrenzte Zeit in Kraft bleibt oder um eine oder mehrere bestimmte Frist oder Fristen verlängert wird. Dieser Beschluss bedarf der Mehrheit der Vertragsparteien.

Artikel XI

Dieser Vertrag, dessen chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird in den Archiven der Verwahrregierung hinterlegt. Diese übermitteln den Regierungen der Unterzeichnerstaaten und der beitretenen Staaten gehörig beglaubigte Abschriften.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten diesen Vertrag unterschrieben.

Geschehen in drei Urschriften zu London, Moskau und Washington am 1. Juli 1968.

Quelle: BGBl. 1974 II S.786

2. Überprüfungskonferenz 2000 zum Nichtverbreitungsvertrag: die 13 Schritte – Versprechen der Vertragsstaaten

Bei der Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag (NVV) 2000 wurden die folgenden praktischen Schritte vereinbart, damit systematische und progressive Bemühungen zur kompletten Abrüstung im Sinne des von allen Regierungen unterzeichneten Nichtverbreitungsvertrags in Gang gesetzt werden. (At the 2000 Review Conference of the NPT, the following practical steps for the systematic and progressive efforts to achieve complete disarmament were agreed to by all governments signed to the Nuclear Non-Proliferation Treaty).

1. Den Atomteststopp-Vertrag unterzeichnen

Es ist wichtig und dringend, den Atomteststopp-Vertrag ohne Verzögerung und ohne Bedingungen und in Übereinstimmung mit konstitutionellen Prozessen zu unterzeichnen und zu ratifizieren, um sein baldiges Inkrafttreten zu ermöglichen.

2. Atomtests beenden

Es muss ein Moratorium für Atomtestexplosionen oder anderen Kernexplosionen in Kraft treten, solange das Inkrafttreten dieses Vertrages in der Schwebe ist.

3. Verhandlungen

Es ist notwendig bei der Abrüstungskonferenz (in Genf) Verhandlungen über einen nicht diskriminierenden, multilateralen, internationalen und effektiv nachweisbaren Vertrag, der die Produktion des spaltbaren Materials für Kernwaffen oder andere explosiver Kernvorrichtungen verbietet, aufzunehmen. Dies in Übereinstimmung mit der Aussage von 1995 über den „speziellen Koordinator“ und die darin enthaltene Vollmacht, sowohl die Abrüstung von Atomwaffen als auch Elemente der Nichtverbreitung von Atomwaffen zu berücksichtigen. Die Abrüstungskonferenz wird aufgefordert, sich über ein Arbeitsprogramm zu einigen, das den sofortigen Beginn von Verhandlungen zu einem solchen Vertrag mit einem Abschluss innerhalb von fünf Jahren einschließt.

4. Verhandlungen

Es ist notwendig, während der Abrüstungskonferenz ein passendes Gremium zu initiieren, das mit einer Vollmacht ausgestattet ist, sich mit der Abrüstung von Atomwaffen zu beschäftigen. Die Abrüstungskonferenz wird aufgefordert, sich auf ein Arbeitsprogramm zu einigen, das die sofortige Einrichtung solch eines Gremiums einschließt.

5. Kein Zurück

Es gilt die Grundregel der Irreversibilität der atomaren Abrüstung und anderer damit in Verbindung stehender Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen.

6. Abschaffung von Atomwaffen

Diese Zielsetzung muss durch die Atomwaffenstaaten unmissverständlich übernommen werden, um die vollständige Beseitigung ihrer Atomwaffenarsenale zu vollenden. Dazu sind alle Vertragsparteien nach Artikel VI verpflichtet

7. Bestehende Verträge erfüllen

Das START II Abkommen muss so bald wie möglich in Kraft treten und implementiert werden und das START III Abkommen muss vollendet werden. Und zwar bei gleichzeitiger Beibehaltung und Stärkung des ABM Vertrages als Grundstein der strategischen Stabilität sowie als Grundlage für weitere Reduzierungen von strategischen Angriffswaffen, in Übereinstimmung mit seinen Bestimmungen,.

8. Bestehende Verträge umsetzen

Die Vollendung und die Implementierung der Dreierinitiative zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika, Russlands und der Internationalen Atomenergie-Agentur muss umgesetzt werden.

9. Schritt für Schritt...

Schritte, die von allen Atomwaffenstaaten durchgeführt werden und die zu einer atomaren Abrüstung in einer Weise führen, die internationale Stabilität fördert und die auf dem Prinzip der ungeschmälerten Sicherheit für alle basiert:

- weitere Bemühungen der Atomwaffenstaaten, ihre Atomwaffenarsenale einseitig zu verringern.
- gesteigerte Transparenz seitens der Atomwaffenstaaten hinsichtlich der Atomwaffenfähigkeiten und der Implementierung von Vereinbarungen gemäß Artikel VI sowie als freiwillige, ver-

trauensbildende Maßnahme bezüglich der Unterstützung weiterer Fortschritte in der atomaren Abrüstung.

- eine auf einseitigen Initiativen gegründete weitere Reduzierung der nicht-strategischen Atomwaffen als wesentlicher Bestandteil des nuklearen Abrüstungsprozesses.
- konkret vereinbarte Maßnahmen, den Betriebszustand der Atomwaffensysteme weiter zu verringern.
- ein verminderter Stellenwert der Atomwaffen in der Sicherheitspolitik, um die Gefahr zu verringern, dass diese Waffen jemals eingesetzt werden und um den Prozess ihrer völligen Beseitigung zu erleichtern.
- alle Atomwaffenstaaten sollen sich dafür einsetzen, sobald wie möglich in den Prozess einzusteigen, der zur völligen Abschaffung ihrer Atomwaffen führt.

10. Die Produktion von Plutonium beenden

Vorbereitungen sind, sobald durchführbar, durch alle Atomwaffenstaaten zu treffen, ihr spaltbares Material zu kennzeichnen und nicht mehr, wie von der IAEA oder anderen relevanten internationalen Verträgen und Übereinkünften verlangt, für militärische Zwecke zur Verfügung zu stellen. Mit der Einteilung solchen Materials für friedliche Zwecke soll sichergestellt sein, dass dieses Material dauerhaft außerhalb militärischer Programme verbleibt.

11. Allgemeine und vollständige Abrüstung

Erneute Zusicherung, dass alle Staaten das Ziel haben, die allgemeine und vollständige Abrüstung unter wirksame internationaler Kontrolle zu stellen.

12. Berichte

Regelmäßige Berichte, die im Rahmen eines gestärkten Überprüfungsprozesses zum Nichtverbreitungsvertrag, durch alle Vertragsstaaten zur Implementierung von Artikel VI und Paragraf 4 (c) der Entscheidung von 1995 über „Grundregeln und Zielsetzungen zur Nichtweitergabe von Atomwaffen und Abrüstung“ führen; in Erinnerung an das Gutachten des internationalen Gerichtshofs vom 8. Juli 1996.

13. Überprüfung

Überprüfungsmechanismen, die angefordert werden, sollten weiter entwickelt werden, um die Zusicherung eigener Bemühungen hinsichtlich Vereinbarungen zu atomarer Abrüstung, die zum Erreichen und zur Aufrechterhaltung einer atomwaffenfreien Welt führen.

3. Normaler Ablauf einer Überprüfungskonferenz

